



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
Sezione Regionale di Controllo per la Liguria

composta dai seguenti magistrati:

Ennio COLASANTI	Presidente
Luisa D'EVOLI	Consigliere
Alessandro BENIGNI	Referendario
Francesco BELSANTI	Referendario (relatore)
Claudio GUERRINI	Referendario

nell' adunanza del 20 aprile 2012 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE.

- vista la lett. prot. n. 31 del 22 marzo 2012, con la quale il Presidente del Consiglio delle Autonomie locali ha trasmesso alla Sezione la richiesta di parere formulata dal Comune di Triora, ai sensi dell'art. 7⁸ L. 5 giugno 2003, n. 131, in data 9 dicembre 2010;
- vista l'ordinanza presidenziale n. 26/2012, che ha deferito la questione all'esame collegiale della Sezione;
- udito il magistrato relatore dott. Francesco Belsanti;

FATTO

Con istanza n.640 in data 20 marzo 2012, trasmessa dal Presidente del Consiglio delle Autonomie Locali della Liguria con nota n. 31 del 22 marzo 2012 ed

assunta al protocollo della Segreteria della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Liguria il 23 gennaio 2012 con il n. 0001226 –28.03.2012 – SC _ LIG - T85 – A, il Commissario Straordinario presso il comune di Triora chiede alla Sezione di controllo un parere in ordine al corretto ambito applicativo della norma di cui all'art. 9, comma 28 del d.l. n. 78/2010, convertito nella legge n. 122/2010, come di recente modificato dall'art. 4 comma 102 della legge n. 183 del 12 novembre 2011 (legge di stabilità per il 2012) in base a cui le amministrazioni ivi indicate, tra cui gli enti locali, possono avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009. Il secondo periodo dispone che per le medesime amministrazioni la spesa per personale relativa a contratti di formazione-lavoro, ad altri rapporti formativi, alla somministrazione di lavoro, nonché al lavoro *accessorio di cui all'articolo 70, comma 1, lettera d)* del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, e successive modificazioni ed integrazioni, non può essere superiore al 50 per cento di quella sostenuta per le rispettive finalità nell'anno 2009.

Per le amministrazioni che nell'anno 2009 non hanno sostenuto spese per le finalità previste ai sensi del comma 28, il limite di spesa è computato con riferimento alla media sostenuta per le stesse finalità nel triennio 2007-2009

Il Commissario Straordinario, in particolare, evidenzia che il Comune ha immediata necessità di ricorrere ad una forma di lavoro flessibile per far fronte alla cessazione di un precedente contratto di lavoro a tempo determinato (non ulteriormente prorogabile) nelle more delle procedure di mobilità ed eventualmente concorsuali finalizzate alla stipula di un contratto di lavoro a tempo indeterminato. La tipologia contrattuale individuata quale ottimale per le esigenze del Comune è quella della somministrazione di lavoro che permette una maggiore celerità nel reclutamento dell'unità di lavoro necessaria.

Il Comune, però, nel corso del 2009 ha utilizzato, tra le ipotesi di lavoro flessibile, solo quella del contratto di lavoro a tempo determinato. Pertanto il Commissario straordinario, evidenziando che le due forme flessibili di lavoro sopra evidenziate sono regolamentate in due diversi periodi della norma in esame, dubita della possibilità di poter utilizzare la somministrazione di lavoro in quanto apparentemente non fungibile con la tipologia contrattuale a tempo determinato. Salvo ammettere un'interpretazione logico-sistematica della norma che permetta, al di là del dato letterale, di considerare un unico importo di spesa per l'esercizio 2009 relativo alle forme di flessibilità di lavoro su cui calcolare i limiti di spesa per l'esercizio 2012 per ciò che concerne gli istituti di lavoro flessibile.

DIRITTO

1. Sull'ammissibilità della richiesta di parere

La richiesta di parere è da considerarsi ammissibile sotto il profilo soggettivo e procedurale, in quanto è stata sottoscritta dall'organo legittimato a rappresentare l'Amministrazione ed è stata trasmessa tramite il Consiglio delle Autonomie Locali della Liguria, nel rispetto, cioè, delle formalità previste dall'art. 7⁸ L. 5.06.2003 n. 131.

Una valutazione positiva, in punto di ammissibilità, va espressa con riguardo anche al profilo oggettivo. Il quesito posto dal Commissario Straordinario del comune di Triora attiene ad una tematica di carattere generale concernente l'esatta applicazione della normativa in materia di spesa del personale con evidenti effetti sul bilancio dell'ente locale, sulla gestione finanziaria, sugli equilibri di bilancio, nonché sul rispetto di obiettivi e vincoli posti dal legislatore nazionale nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica finalizzato al contenimento della spesa pubblica in una voce di bilancio che incide in modo significativo sulla spesa complessiva.

2. La questione di merito e la soluzione del Collegio.

Il quesito posto dal Commissario Straordinario presso il comune di Triora concerne la corretta applicazione dell'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010, convertito nella legge n. 122/2010, che prevede limiti di spesa all'utilizzo di lavoro flessibile da parte delle Amministrazioni pubbliche compresi gli Enti locali a seguito della modifica riportata al comma in esame dall'art. 4 comma 102 della legge n. 183 del 12 novembre 2011 (legge di stabilità per il 2012).

La norma dispone che "A decorrere dall'anno 2011, le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, le agenzie, incluse le Agenzie fiscali di cui agli *articoli 62, 63 e 64 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300*, e successive modificazioni, gli enti pubblici non economici, le università e gli enti pubblici di cui *all'articolo 70, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165* e successive modificazioni e integrazioni, le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura fermo quanto previsto dagli *articoli 7, comma 6, e 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165*, possono avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009. Per le medesime amministrazioni la spesa per personale relativa a contratti di formazione-lavoro, ad altri rapporti formativi, alla somministrazione di lavoro, nonché al lavoro accessorio di cui *all'articolo 70, comma 1, lettera d) del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276*, e successive modificazioni ed integrazioni, non può essere superiore al 50 per cento di quella sostenuta per le rispettive finalità nell'anno 2009. Le disposizioni di cui al presente comma costituiscono principi generali ai fini del coordinamento della finanza pubblica ai quali si adeguano le regioni, le province autonome, gli enti locali e gli enti del Servizio sanitario nazionale."

Il Comune ha necessità di ricorrere ad una forma di lavoro flessibile per far fronte alla cessazione di un precedente contratto di lavoro a tempo determinato (non ulteriormente prorogabile) nelle more delle procedure di mobilità ed eventualmente concorsuali finalizzate alla stipula di un contratto di lavoro a tempo indeterminato. La tipologia contrattuale individuata quale ottimale per le esigenze del Comune è quella della somministrazione di lavoro che permette una maggiore celerità nel reclutamento dell'unità di lavoro necessaria. Il Comune, però, nel corso del 2009 ha utilizzato, tra le forme di lavoro flessibile, solo quella del contratto di lavoro a tempo determinato. Essendo le due forme di lavoro flessibile appena evidenziate disciplinate da due diversi periodi della norma in esame, dubita della possibilità di poter utilizzare la somministrazione di lavoro in quanto apparentemente non fungibile con la tipologia contrattuale a tempo determinato. Salvo ammettere un'interpretazione logico-sistematica della norma che permetta, al di là del dato letterale, di considerare un unico importo di spesa per l'esercizio 2009 relativo alle forme di flessibilità di lavoro su cui calcolare i limiti di spesa per l'esercizio 2012 per ciò che concerne gli istituti di lavoro flessibile

Questo Collegio ritiene che il Comune possa ricorrere all'istituto della somministrazione di lavoro nei termini che seguono.

La norma in esame si inserisce in un rinnovato quadro normativo in materia di personale che tende alla riduzione ed al contenimento di una voce di spesa che incide in maniera significativa sui bilanci delle Amministrazioni pubbliche.

Ciò non toglie che una corretta interpretazione del sistema normativo attualmente in vigore in materia di personale debba temperare le esigenze di contenimento della spesa con l'esigenza, altrettanto rilevante per gli Enti locali, di fornire i servizi essenziali alla collettività amministrata. Pertanto, ove possibile, è necessario interpretare le norme in modo da poter realizzare entrambi gli obiettivi, a volte

contrapposti, di contenimento della spesa e realizzazione degli interessi della collettività.

Nel caso di specie si ritiene oltremodo penalizzante impedire il ricorso alla forma di lavoro flessibile prescelta dall'Amministrazione comunale per soddisfare esigenze temporanee sulla base di un'interpretazione letterale estremamente rigida della norma in esame che valorizzi il dato relativo al mancato ricorso del Comune nell'esercizio 2009 (e nel triennio 2007-2009) a tale forma di lavoro (somministrazione).

In tal senso questo Collegio ritiene condivisibile quanto affermato da altra Sezione di Controllo (Lombardia n. 227/2010), in riferimento ai limiti di spesa posti al conferimento di incarichi esterni dall'art.6, comma 7 del d.l. 78/2010. Pur essendo l'oggetto differente da quello all'esame di questo Collegio, si ritiene condivisibile l'assunto affermato dalla Sezione Lombardia per cui, in particolare, *"la ratio sottesa alla legge statale in esame è quella di rendere operante, a regime, una riduzione della spesa per gli incarichi di consulenza e di studio; tuttavia, il Legislatore non ha inteso vietare agli enti locali la possibilità di conferire incarichi esterni quando ne ricorrono i presupposti di legge. D'altra parte, se non si adottasse questa interpretazione, la riduzione "lineare" prevista dall'art. 6, comma 7, cit. finirebbe per premiare gli enti meno virtuosi che, nel corso dell'anno 2009, hanno sostenuto una spesa per consulenze rilevante; al contrario, si tradurrebbe in un divieto assoluto per gli enti più virtuosi che, quello stesso anno, hanno sostenuto una spesa pari a zero. In conclusione, l'ente locale che intende conferire l'incarico esterno di consulenza o di studio ha l'onere di dimostrare in concreto l'esistenza dei presupposti di stretta necessità, sia di carattere soggettivo sia di tipo oggettivo, che giustificano il ricorso ad una professionalità esterna. In altri termini, la motivazione esplicitata dall'ente locale nel provvedimento con cui decide di ricorrere all'istituto della consulenza dovrà essere particolarmente rigorosa in sede di individuazione dei*

presupposti di stretta necessità che rendono il conferimento di incarico esterni legittimo."

Come già osservato, sarebbe eccessivamente penalizzante vietare il ricorso a forme di lavoro flessibile a quegli Enti che non ne hanno usufruito nel passato (enti virtuosi) e consentirlo ad Enti che, magari, nel passato ne hanno usufruito in modo rilevante (non virtuosi). E' sufficiente e necessario motivare in modo rigoroso il ricorso alla forma flessibile di lavoro.

D'altronde, riconosciuta in capo all'Ente la possibilità di ricorrere alla somministrazione di lavoro, non viene pregiudicato l'ulteriore obiettivo di contenimento e riduzione della spesa del personale. Difatti il comune di Triora rientra tra i comuni con popolazione inferiore ai 5000 abitanti per i quali, non soggetti alla disciplina del patto di stabilità, trova applicazione anche nell'esercizio 2012 il disposto normativo di cui all'art.1, comma 562 della legge 27 dicembre 2006 n. 296 in base a cui la spesa di personale, da calcolare secondo i criteri di cui allo stesso comma, non può superare quella sostenuta nel 2004.

Pertanto il ricorso alla forma di lavoro flessibile prescelta deve comunque avvenire nel rispetto del limite di spesa disposto dalla norma appena citata.

Tale soluzione trova conforto nella deliberazione n.52/2010 delle Sezioni Riunite che, pur avente ad oggetto una diversa tipologia di limitazione (relativa alle assunzioni a tempo indeterminato) fornisce le corrette linee interpretative per la soluzione del quesito all'esame del Collegio.

Come giustamente osservato dalle Sezioni Riunite *"le regole per la limitazione delle assunzioni devono essere valutate nel contesto normativo al quale accedono nel quale le norme per porre un argine alle spese di personale sono stabilite nell'ambito delle misure di coordinamento della finanza pubblica destinate agli enti locali. E' evidente che assicurare l'invarianza della spesa rispetto al 2004 costituisce il raggiungimento dell'obiettivo di fondo cui tende la normativa in esame, mentre le*

misure di raffreddamento delle assunzioni concorrono allo scopo. Limitare le assunzioni al livello delle corrispondenti cessazioni avvenute nell'esercizio precedente (da tradurre nel caso di specie: limitare il ricorso alle forme flessibili di lavoro nei limiti disposti dall'art.9, comma 28) può essere una valida indicazione per garantire l'invarianza nel tempo della spesa, sicuramente utile in concorso con altri interventi restrittivi, tuttavia, porre un limite alle assunzioni (forme di lavoro flessibile) quando già il comune è riuscito a contenere la spesa al livello di quella del 2004 e sarebbe in grado di assicurare tale rispetto anche tendo conto degli effetti delle nuove assunzioni, potrebbe comportare un'indebita ingerenza nelle regole di organizzazione degli uffici, che è riconducibile a materia riservata alla competenza legislativa esclusiva della Regione.

Inoltre l'Ente in esame è di piccole dimensioni e con organico ridotto pertanto, come sottolineato dalla stessa delibera *"la mancata assunzione anche di una sola unità di personale può avere notevoli ricadute nell'organizzazione, in questo modo la norma che impone il limite potrebbe rilevarsi effettivamente lesiva dell'autonomia organizzativa dell'ente"*.

Infine a maggiore tutela degli obiettivi di contenimento e riduzione della spesa del personale, nel caso di specie occorre riconoscere la possibilità che vengano effettuate compensazioni fra le voci di spesa di cui al primo e secondo periodo del comma 28 dell'art. 9 del d.l. 78/2010 purché si rispettino i limiti complessivi di spesa così come espressamente riconosciuto dal legislatore all'art. 6, comma 10 del decreto in esame relativamente alle spese (comma 7) di consulenza da una parte e spese (comma 8) per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza dall'altra.

Nel caso in esame, d'altronde, le finalità perseguite dagli istituti in esame, disciplinati rispettivamente dal primo e secondo periodo del comma 28, sono le stesse. Infatti, al di là del tenore letterale della norma che nel primo periodo parla di *"stesse finalità"* mentre nel secondo periodo parla di *"rispettive finalità"*, le forme

di lavoro in esame perseguono gli stessi obiettivi: ossia garantire lo svolgimento dei servizi essenziali rispondendo ad esigenze temporanee ed eccezionali così come disposto dal comma 2 dell'art. 36 del d.lgs. 165/2001 (T.U. sul pubblico impiego). Quest'ultima norma, infatti, disciplina nel medesimo contesto normativo sia i contratti a tempo determinato sia la somministrazione di lavoro. Difatti così dispone: *"Per rispondere ad esigenze temporanee ed eccezionali le amministrazioni pubbliche possono avvalersi delle forme contrattuali flessibili di assunzione e di impiego del personale previste dal codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa, nel rispetto delle procedure di reclutamento vigenti. Ferma restando la competenza delle amministrazioni in ordine alla individuazione delle necessità organizzative in coerenza con quanto stabilito dalle vigenti disposizioni di legge, i contratti collettivi nazionali provvedono a disciplinare la materia dei contratti di lavoro a tempo determinato, dei contratti di formazione e lavoro, degli altri rapporti formativi e della somministrazione di lavoro ...".*

Confermativa della soluzione proposta da questo Collegio è la Deliberazione n11/2012, depositata in data 17 aprile 2012, delle Sezioni Riunite che, pronunciandosi su questione di massima di particolare importanza concernente la corretta interpretazione delle modalità per l'applicazione agli enti locali dei limiti posti dall'art. 9 comma 28 del DL n. 78 del 31 maggio 2010, convertito nella legge n. 122 del 30 luglio 2010, così come modificato dall'art. 4, comma 102, della legge n. 183 del 12 novembre 2011, ha enucleato i seguenti principi applicabili in *toto* al caso di specie:

a) I limiti alla spesa per i contratti del personale temporaneo o con rapporto di lavoro flessibile, introdotti dall'art. 9 comma 28 del DL n. 78 del 31 maggio 2010, convertito nella legge n. 122 del 30 luglio 2010, così come modificato dall'art. 4, comma 102, della legge n. 183 del 12 novembre 2011 (legge di stabilità per il 2012) costituiscono principi di coordinamento della finanza pubblica nei confronti degli enti di autonomia territoriale. Gli enti locali sono tenuti pertanto a conformarsi

ai principi suddetti e applicano direttamente la norma generale così come formulata, suscettibile di adattamento solo da parte degli enti di minori dimensioni per salvaguardare particolari esigenze operative.

b) L'adattamento della disciplina sostanziale è deferito alla potestà regolamentare degli enti locali a condizione che ne vengano rispettati gli intenti; l'espressione della predetta potestà deve in ogni caso essere idonea a contenere efficacemente la spesa per le assunzioni a tempo determinato, riportandola nei limiti fisiologici connessi alla natura dei rapporti temporanei.

c) Nel solo caso in cui l'applicazione diretta impedisca l'assolvimento delle funzioni fondamentali degli enti e non esistano altri possibili rimedi organizzativi per fronteggiare la situazione, è quindi possibile configurare un adeguamento del vincolo attraverso lo specifico strumento regolamentare. A tale riguardo si segnala come possibile ambito di adeguamento, la considerazione cumulativa dei limiti imposti dalla norma ai due diversi insiemi di categorie di lavoro flessibile individuati.

d) Resta comunque ferma l'esigenza che vengano raggiunti gli obiettivi di fondo della disciplina e che venga assicurata la riduzione di spesa nell'esercizio finanziario per le forme di assunzione temporanea elencate.

P.Q.M.

nelle esposte considerazioni è il parere della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Liguria sulla richiesta avanzata dal Comune di Triora.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, al Commissario Straordinario presso il Comune.

Così deciso in Genova, nella camera di consiglio del 20 aprile 2012.

Il Magistrato estensore
Francesco Belsanti

Il Presidente
Ennio Colasanti

Depositata il 23 aprile 2012

Il Direttore della Segreteria
(Dott. Michele Bartolotta)