

Deliberazione n. 79 /2012



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
Claudio GUERRINI	Referendario (relatore)

nell'adunanza del 22 giugno 2012 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

Vista la lettera in data 18 aprile 2012, con la quale il Sindaco del Comune di Dolcedo ha rivolto alla Sezione, per il tramite del Presidente del Consiglio delle Autonomie locali, una richiesta di parere ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

Viste le ordinanze presidenziali n. 32 del 7 giugno 2012 e n. 36 del 22 giugno 2012 che hanno deferito la questione all'esame collegiale della Sezione;

Udito il magistrato relatore dott. Claudio Guerrini;

PREMESSO:

Con istanza n. 1878 del 18 aprile 2012, trasmessa dal Presidente del Consiglio delle Autonomie Locali della Liguria con nota n. 41 del 24 aprile 2012 – assunta al protocollo della segreteria della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Liguria il 26 aprile 2012 con il n. 0001456-18/04/2012-SC_LIG-T85-A – il Sindaco del Comune di Dolcedo ha formulato alla Sezione un quesito sulla corretta

interpretazione dell'articolo 9, comma 28, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122 nella parte in cui, con disposizione estesa anche agli enti locali per effetto della modifica intervenuta ad opera dell'articolo 4, comma 102, della legge 12 novembre 2011, n. 183 (legge di stabilità per il 2012), ha sottoposto la possibilità per le amministrazioni di avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa al limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009.

In particolare, il Sindaco del Comune, dovendo verificare la sussistenza delle condizioni per procedere all'assunzione di una unità di personale a tempo determinato, chiede se, ai fini del computo della spesa assumibile quale parametro per operare la riduzione del 50 per cento prevista dalla norma, possono considerarsi spese per contratto di lavoro a tempo determinato le somme erogate al segretario comunale reggente a scavalco della sede di segreteria vacante nonché le spese sostenute per rimborsare l'Agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali (Ages) in relazione alla reggenza a tempo parziale della sede da parte di segretario in disponibilità. La richiesta è evidentemente dettata dallo scopo di determinare una più elevata base di calcolo su cui praticare il taglio del 50 per cento ed acquisire in questo modo una maggiore capacità di spesa disponibile per il futuro ricorso alle tipologie di lavoro flessibile considerate dalla disposizione limitativa.

CONSIDERATO IN DIRITTO:

1. La richiesta di parere risulta ammissibile sotto il profilo soggettivo e procedurale in quanto è stata sottoscritta dal Sindaco del Comune, organo legittimato a rappresentare l'ente ai sensi dell'articolo 50, comma 2, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, ed è stata trasmessa tramite il Consiglio delle Autonomie Locali nel rispetto, cioè, delle formalità previste dall'art. 7, co. 8, L. n. 131/2003.
2. La stessa può ritenersi parimenti ammissibile sotto il profilo oggettivo della

attinenza del quesito alla "materia della contabilità pubblica", posto che la questione sollevata attiene a disposizioni normative dettate dal legislatore nazionale in funzione di coordinamento della finanza pubblica ed influenti in modo significativo sulla gestione finanziaria e sulla composizione della spesa degli enti locali.

3. Venendo al merito, l'art. 9, co. 28, d.l. n. 78/2010, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 122/2010, nella sua attuale formulazione, dispone: *"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. A decorrere dal 2013 gli enti locali possono superare il predetto limite per le assunzioni strettamente necessarie a garantire l'esercizio delle funzioni di polizia locale, di istruzione pubblica e del settore sociale; resta fermo che comunque la spesa complessiva non può essere superiore alla spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009."*

Dopo alcune disposizioni settoriali riguardanti altri specifici comparti, la norma sanziona il mancato rispetto dei limiti previsti connettendovi una specifica ipotesi d'illecito disciplinare e di responsabilità erariale.

Per quanto riguarda il parametro finanziario di riferimento, sulla scorta dell'esperienza maturata nell'applicazione di norme simili, il legislatore precisa infine che *"per le amministrazioni che nell'anno 2009 non hanno sostenuto spese per le finalità previste ai sensi del presente comma, il limite di cui al primo periodo è computato con riferimento alla media sostenuta per le stesse finalità nel triennio 2007-2009"*.

La norma, dunque, prende in considerazione l'utilizzo da parte di pubbliche amministrazioni di personale con tipologie contrattuali di natura temporanea o con rapporti di lavoro di tipo flessibile e pone un limite alla possibilità di ricorrervi mediante l'introduzione di un obbligo di riduzione della relativa spesa (pari al 50%) basato sul confronto storico con la corrispondente spesa sostenuta in un determinato periodo precedente (secondo i casi, nell'anno 2009 o nel triennio 2007-2009).

La previsione si inserisce nel quadro dei numerosi interventi legislativi degli ultimi anni finalizzati a un forte contenimento della spesa complessivamente sostenuta dalle pubbliche amministrazioni per il personale. In questo caso, la riduzione della spesa concernente, in genere, le forme di impiego diverse dal rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato si propone l'obiettivo di diminuire l'ingresso o il mantenimento di personale avventizio nelle pubbliche amministrazioni e di impedire che, attraverso tali vie, possano realizzarsi meccanismi elusivi degli stringenti vincoli imposti alle assunzioni a tempo indeterminato.

La questione posta all'odierno esame, secondo la prospettazione del Comune istante, è volta a stabilire se le spese segnalate nella parte in fatto, sostanzialmente riferite al temporaneo utilizzo da parte dell'Ente di segretari comunali reggenti la sede di segreteria vacante, possono essere considerate alla stregua di spese per contratti di lavoro a tempo determinato ai fini della determinazione concreta del

relativo tetto di spesa da osservare nell'anno in corso e in quelli futuri. Appare logico, tuttavia, che i termini della questione involgono altresì, si potrebbe dire specularmente, il profilo della sottoposizione di tali tipologie di oneri, ove sostenuti successivamente all'entrata in vigore della disposizione in esame, al limite del 50 per cento della spesa per rapporti di lavoro temporaneo del 2009.

La soluzione di questa Sezione è nel senso che le spese relative agli emolumenti spettanti ai segretari comunali transitoriamente incaricati della reggenza di sedi di segreteria prive di titolare sono da ritenere escluse, per le ragioni di seguito esposte, dall'ambito di applicazione dell'art. 9, co. 28, d.l. n. 78/2010, fatte però salve le ulteriori considerazioni che saranno svolte sulla scorta della pronuncia di orientamento generale recentemente resa dalle Sezioni riunite in sede di controllo con riferimento a profili generali della tematica in argomento (deliberazione n. 11/CONTR/12 del 17 aprile 2012).

Posto che la figura del segretario comunale corrisponde ad un'articolazione organizzativa obbligatoria ed indefettibile di ciascun ente (vedasi, in particolare, l'articolo 97 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267), l'ordinamento dei segretari comunali provvede a disciplinare l'ipotesi in cui, per una ragione qualsiasi, la sede di segreteria comunale rimanga vacante, cioè sprovvista di un segretario titolare.

Rendendosi in questo caso necessario disporre l'affidamento della sede ad un segretario reggente, è previsto in via prioritaria che le relative funzioni siano svolte da un sostituto inviato dal Ministero dell'Interno – ex Ages, il quale utilizza per l'affidamento di tale incarico i segretari collocati in posizione di disponibilità presso di esso (articoli 15 e 19 , D.P.R. 4 dicembre 1997, n. 465).

In via residuale rispetto a tale modalità, la reggenza della sede può essere attribuita "a scavalco" ad un segretario titolare di altra sede di segreteria, individuato dal sindaco del comune richiedente e dietro autorizzazione del Ministero dell'Interno – ex Ages (art. 3 dell'Accordo n. 2 del Contratto collettivo integrativo di livello

nazionale dei segretari comunali e provinciali siglato il 22/12/2003 come modificato dall'Accordo del 13/1/2009).

In entrambi i casi, che corrispondono alle situazioni rappresentate dal comune richiedente il parere, la reggenza di sede vacante è istituto che si connota per i caratteri della eccezionalità e della temporaneità essendo finalizzato a sopperire alla momentanea carenza della figura del titolare della sede (nell'ipotesi di reggenza "a scavalco", in particolare, la durata non può essere superiore a 120 giorni).

Quanto agli aspetti concernenti il trattamento economico, l'utilizzo dei segretari in disponibilità è regolato in base al menzionato art. 19 D.P.R. n. 465/1997 che prevede il diritto alla stessa retribuzione spettante al segretario sostituito e l'imputazione degli oneri a carico dell'ente mentre la disciplina del compenso da corrispondere ai segretari reggenti "a scavalco" è affidata a specifica contrattazione collettiva integrativa sia di livello nazionale (attualmente vige lo specifico accordo del 13 gennaio 2009 sopra menzionato) che di livello decentrato.

Ciò considerato, il dato che in questa sede assume rilievo è che, sebbene il comune con la sede di segreteria vacante utilizzi il segretario incaricato della reggenza per un periodo (necessariamente) definito, non per questo il comune addiviene alla stipulazione di un contratto di lavoro a tempo determinato con il medesimo, né perviene alla conclusione di convenzioni o altre forme di accordi, secondo i casi, con il Ministero dell'Interno – *ex* Ages o con l'altro comune presso il quale il segretario è titolare della sede di segreteria.

Si osserva piuttosto che, in entrambe le situazioni esaminate, il segretario reggente è legato alla pubblica amministrazione unicamente in base ad un rapporto di lavoro a tempo pieno e indeterminato mentre la possibilità di prestare servizio per un certo periodo presso ente diverso da quello da cui egli dipende (funzionalmente) rientra nella disciplina prevista per quel tipo di rapporto nell'ambito dell'ordinamento dei segretari comunali e non dà luogo al sorgere di un nuovo e ulteriore rapporto di lavoro di tipo flessibile.

La tesi di includere le spese in argomento tra quelle soggette alla riduzione di cui all'art. 9, co. 28, d.l. n. 78/2010 viene allora a scontrarsi con il già esaminato dato letterale della disposizione, anche a voler considerare la stessa, secondo una lettura complessiva, riferita in genere a tutte le forme di lavoro temporaneo o flessibile diverse dal rapporto di lavoro a tempo indeterminato, posto che nelle ipotesi in esame si tratta proprio di prestazioni rese nell'ambito di rapporti di quest'ultimo tipo.

E neppure essa potrebbe trovare giustificazione in ragioni di coerenza con le finalità della norma, visto che il ricorso del comune al segretario reggente non dà luogo a una condotta elusiva di vincoli assunzionali o, in genere, di limiti contenitivi della spesa di personale, bensì risponde alla necessità di ottemperare ad un obbligo assoluto derivante dall'ordinamento, cioè quello di assicurare l'esercizio delle funzioni di segreteria comunale anche in assenza di un titolare di sede.

Se, dunque, nelle considerazioni sopra esposte si esprime l'orientamento di questo Collegio in ordine allo specifico quesito esaminato, occorre osservare che, specialmente per i comuni di minori dimensioni e con organico ridotto, quale risulta essere il Comune istante, assumono rilevanza i principi espressi dalle Sezioni riunite in sede di controllo nella già segnalata pronuncia di orientamento generale resa su questione di massima di particolare importanza concernente la corretta applicazione nei confronti degli enti locali del ridotto art. 9, co. 28, d.l. n. 78/2010.

Ed invero, la deliberazione n. 11/CONTR/2012 del predetto consesso, muovendo dall'osservazione per cui i limiti alla spesa di personale stabiliti dalla norma costituiscono principi di coordinamento della finanza pubblica nei confronti degli enti di autonomia territoriale e precisando che gli enti locali sono di massima tenuti ad applicare direttamente la disposizione in conformità alla sua formulazione letterale, nondimeno riconosce agli enti di minori dimensioni una potestà di adattamento della propria disciplina sostanziale, al fine di salvaguardare particolari esigenze operative e di evitare che l'applicazione diretta della norma possa impedire l'assolvimento delle

funzioni fondamentali ove non esistano altri possibili rimedi organizzativi per fronteggiare la situazione.

L'espressione di tale potestà deve avvenire a livello regolamentare e 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, fermo restando comunque l'esigenza che venga assicurata la riduzione di spesa, nell'esercizio finanziario, per le forme di assunzione temporanea elencate nella disposizione.

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 Dolcedo.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, al Sindaco del Comune.

Così deliberato in Genova nella camera di consiglio del 22 giugno 2012.

Il Magistrato Estensore
(Claudio Guerrini)

Il Presidente
(Ennio Colasanti)

Depositata in segreteria il 29 giugno 2012

Il Funzionario Preposto
(Michele Bartolotta)