



REPUBBLICA ITALIANA
LA
CORTE DEI CONTI
IN
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Giuseppe Roberto Mario Zola	Consigliere
dott. Gianluca Braghò	Primo referendario
dott. Massimo Valero	Primo referendario
dott. Alessandro Napoli	Referendario
dott. Donato Centrone	Referendario
dott. Francesco Sucameli	Referendario
dott. Cristiano Baldi	Referendario
dott. Andrea Luberti	Referendario (relatore)

nell'adunanza in camera di consiglio dell'8 maggio 2012

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti del 16 giugno 2000, n. 14, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite del 3 luglio 2003, n. 2 e del 17 dicembre 2004, n. 1;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la nota prot. 12114 in data 23 aprile 2012, con cui il sindaco del comune di Cantu' (CO) ha richiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista la deliberazione n. 1/PAR/2004 del 3 novembre 2004 con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento e sulla formulazione dei pareri previsti dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta del sindaco del comune di Cantu';

Udito il relatore dott. Andrea Luberti;

PREMESSO CHE

Il sindaco del comune menzionato in epigrafe ha formulato alla Sezione una richiesta di parere concernente l'applicazione dell'art. 9, comma 28, del d.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122) come modificato dall'art. 4, comma 102, della legge 12 novembre 2011, n. 183 (legge di stabilità 2012), che sarà di presso analizzato.

La richiesta era in particolare indirizzata a conoscere: i) se nel computo della spesa assumibile quale parametro per operare la riduzione del 50 per cento, prevista dalla legge, debbano essere ricompresi i contratti già stipulati negli anni precedenti, in vigore alla data del 1 gennaio 2012; ii) la possibilità di eventuali deroghe concernenti l'assunzione di personale per il funzionamento dell'asilo nido comunale; iii) la ricomprensione, ai fini del calcolo, dei contratti stipulati ai sensi dell'art. 110 t.u.e.l.

Il sindaco, per maggiore completezza, esponeva che dall'inizio del 2012 il comune aveva, ai fini della determinazione delle risorse utilizzabili in relazione all'incardinamento di personale a tempo determinato, tenuto conto di un parere rilasciato dal Ministero dell'Interno, che sosteneva l'irrelevanza, ai sopra riferiti fini, dei contratti stipulati ex art. 110 t.u.e.l. Per tale motivo, evidenziate le risultanze contabili dell'ente di riferimento, si rilevava l'avvenuto superamento del *plafond* di spesa determinato in base al dimezzamento delle spese sostenute nel corso dell'anno 2009, ascrivendo la potenziale violazione del dato normativo proprio all'avviso ricevuto dal Ministero.

AMMISSIBILITA' SOGGETTIVA

Il primo punto da esaminare concerne l'ammissibilità della richiesta, con riferimento ai parametri derivanti dalla natura della funzione consultiva prevista dalla normativa sopra indicata.

Con particolare riguardo all'individuazione dell'organo legittimato a inoltrare le richieste di parere dei Comuni, si osserva che il sindaco è l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere in quanto riveste il ruolo di rappresentante dell'ente ai sensi dell'art. 50 del t.u.e.l. Pertanto, la richiesta di parere è soggettivamente ammissibile poiché promanante dall'organo legittimato a proporla.

AMMISSIBILITA' OGGETTIVA

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo di ammissibilità del quesito, occorre rammentare che la richiesta di parere è formulata ai sensi dell'articolo 7, comma 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, recante *"Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3"*.

La disposizione contenuta nell'art. 7, comma 8, della legge 131/2003 deve essere raccordata con il precedente comma 7, norma che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio, il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma, la sana gestione finanziaria degli enti locali.

Lo svolgimento delle funzioni è qualificato dallo stesso legislatore come una forma di controllo collaborativo.

Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che il comma 8 prevede forme di collaborazione ulteriori rispetto a quelle del precedente comma che, lungi dal conferire alle Sezioni regionali di controllo un generale ruolo di consulenza, la limitano alla sola contabilità pubblica. Preliminare all'ulteriore procedibilità del parere è quindi la ricomprensione del parere tra quelli attribuibili per materia alle Sezioni regionali di controllo.

Le Sezioni riunite della Corte dei conti, intervenute con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, comma 31 del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno al riguardo precisato che detto concetto non si estende sino a ricomprendere la totalità dell'azione amministrativa che presenti riflessi di natura finanziaria, ma deve intendersi limitato al *"sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici"*, sia pure *"in una visione dinamica dell'accezione che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri"*.

Con specifico riferimento alla richiesta analizzata dalla presente pronuncia, la stessa risulta oggettivamente ammissibile, in quanto rivolta a chiarire l'applicazione di una normativa dettata con l'evidente *ratio* di garantire il contenimento del debito degli enti direttamente interessati.

Peraltro, la richiesta pare sostanzialmente indirizzata, data anche la dovizia di informazioni e di giustificazioni fornite, a conseguire un anticipato discarico da illegittimità paventate dal sindaco con riguardo alle decisioni, di fatto già assunte, in un caso concreto: di conseguenza, deve essere precisato che la Sezione ritiene di poter esaminare la richiesta solo sotto un profilo generale e astratto, restando demandato ai competenti organi giurisdizionali e, in particolare, alle Sezioni giurisdizionali della Corte dei conti, l'accertamento di eventuali profili di illiceità contabile.

MERITO

Le previsioni di cui all'art. 9, comma 28, del d.l. 78/2010, come convertito nella legge 122/2010, modificato dall'art. 4, comma 102, della legge 183/2011, hanno stabilito, con disposizione dalla novella dichiarata applicabile agli enti locali, che le Amministrazioni interessate possano avvalersi di personale tramite il ricorso a forme flessibili di assunzione e di impiego nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009 ovvero, in caso di mancanza di spesa in tale anno, di quella concernente la media del triennio 2007-2009.

La norma si inserisce nel solco di una serie di previsioni, dal tenore omogeneo, che negli ultimi anni hanno fortemente limitato le spese per il personale assunto sia a tempo determinato che indeterminato, e che in particolare tendono a ridurre la spesa concernente i rapporti lavorativi del primo tipo, al fine di diminuire la portata del ricorso al personale avventizio da parte delle pubbliche amministrazioni.

In primis deve essere affrontata la risoluzione del quesito *sub iii)*, in quanto, pur se postergato nella scansione temporale, esso si pone come logicamente pregiudiziale in relazione al successivo dispiegarsi dei quesiti.

Al riguardo, costituisce *ius receptum* nella giurisprudenza della Sezione (*cf.* da ultimo la deliberazione del 19 gennaio 2012, n. 13) che anche gli incarichi conferiti in forza dell'art. 110 del d.lgs. n. 267/2000 sono soggetti alle limitazioni in commento, e ciò in quanto detti incarichi sono riconducibili ai rapporti originati da un contratto di lavoro a tempo determinato.

Peraltro, tale soluzione appare corroborata sia da un criterio ermeneutico letterale (nessuna esclusione o *favor* legislativo è stato espressamente comminato per dette tipologie contrattuali) che da uno di livello logico-sistematico: se la *ratio* della limitazione è infatti quella di privilegiare il ricorso a risorse appartenenti ai ruoli dell'Amministrazione, in luogo del personale avventizio, l'esclusione dall'ambito applicativo della norma si porrebbe come intimamente contraddittorio.

Tanto premesso in ordine alla riconducibilità dei contratti stipulati ai sensi dell'art. 110 t.u.e.l. nell'orbe di quelli ricadenti sotto l'ambito delle limitazioni dell'art. 9, comma 28, d.l. 78/2010, risulta evidente, quanto alla problematica *sub iii)*, che il dato della norma effettua un riferimento all'anno di riferimento della spesa, senza considerare il momento dell'insorgenza del vincolo negoziale.

Occorre, da ultimo, vagliare i profili relativi all'eventuale sussistenza di un'autonomia applicativa in favore degli enti locali, anche ai sensi del quesito formulato *sub iii)*.

La disposizione è stata di recente oggetto di un'esegesi nomofilattica da parte delle Sezioni riunite della Corte dei conti, che hanno affrontato, con la deliberazione del 2 aprile 2012, n. 11/CONTR/12, lo specifico problema dei limiti di cogenza della norma nei confronti degli enti locali.

Secondo le Sezioni riunite, in particolare, al fine di preservare un margine di libertà decisionale, tutelata a livello costituzionale, in favore di enti muniti di autonomia di indirizzo politico, deve ritenersi che l'ente stesso conservi un *minimum* di facoltà di adattamento del principio introdotto, che in particolare potrà essere esercitato tramite uno specifico atto organizzativo regolamentare, volto a: i) individuare, nell'ambito delle diverse tipologie di impiego, la quantificazione dei risparmi necessari per il contenimento complessivamente imposto dalla norma primaria; ii) individuare, *"solo in presenza di particolari necessità, da dimostrare a fondamento dell'atto regolamentare"*, fattispecie in cui l'applicazione diretta e generale della limitazione potrebbe impedire l'assolvimento delle funzioni fondamentali negli enti, anche in tal caso adattando l'impatto della limitazione di spesa.

Deve essere, da ultimo, precisato che il legislatore ha recentemente conferito alle autonomie locali ulteriori margini di adattamento all'obbligo di contenimento della spesa concernente i rapporti di impiego aventi origine diversa dal contratto di lavoro a tempo indeterminato.

In particolare: i) il decreto legge 29 dicembre 2011, n. 216 (convertito nella legge 24 febbraio 2012, n. 14) all'art 1, comma 6 *bis* ha disposto che le disposizioni in commento *"si applicano alle assunzioni del personale educativo e scolastico degli enti locali"* (...) *"a decorrere dall'anno 2013"*; ii) il d.l. 2 marzo 2012, n. 16, convertito nella legge 26 aprile 2012, n. 44, all'art. 4 *ter* comma 12 a partire dall'anno 2013 (data a cui, come detto, per talune categorie di "assunzioni" è stata differita l'entrata in vigore del precetto primario) consente agli enti locali di superare il predetto limite per quelle strettamente necessarie a garantire l'espletamento delle attività nei settori di polizia locale, istruzione pubblica e servizi sociali, sempre che la spesa complessiva per dette finalità non sia superiore a quella del 2009.

Applicando le suddette considerazioni al caso nella specie prospettato, e ricostruendo il susseguirsi dei dati giurisprudenziali e legislativi (questi ultimi non sempre di agevole lettura) non può che concludersi nel senso che: i) sino al 31 dicembre 2012, gli enti saranno comunque tenuti al perseguimento degli obiettivi di contenimento della spesa concernente il personale assunto tramite contratti di lavoro diversi da quello a tempo indeterminato (ivi compresi gli incarichi *ex art. 110 t.u.e.l.*), fatta esclusione per i casi di cui ai punti successivi; ii) al contempo, detti enti dovranno individuare, a livello regolamentare, le modalità di adattamento del precetto primario per le assunzioni diverse da quelle concernenti il personale educativo e scolastico degli enti locali, e di quello destinato all'esercizio delle funzioni fondamentali; iii) a partire dal 1 gennaio 2013, gli stessi enti dovranno rispettare, in relazione alle sole spese strettamente necessarie a garantire l'espletamento delle attività nei settori di polizia locale, istruzione pubblica e servizi sociali, il limite della spesa per tali finalità sostenuta nel corso dell'anno 2009.

Peraltro, come cennato, può concludersi nel senso che: i) anche gli incarichi conferiti in forza dell'art. 110 del d.lgs. n. 267/2000 sono soggetti alle limitazioni richiamate; ii) dette limitazioni prescindono dalla data di stipulazione del contratto o di conferimento dell'incarico; iii) nell'anno in corso (cioè nell'anno 2012) il comune istante, pur nel perseguimento dei complessivi obiettivi di risparmio di spesa (risultante *per tabulas* dai dati contabili forniti), potrà superare il tetto imposto dal citato articolo 28, comma 9, sempre che l'incarico che ha determinato il superamento di detto limite, lungi dal ricadere genericamente nel novero di quelli attinenti ai servizi educativi in favore degli infanti, si ponesse quale presupposto indefettibile all'espletamento del servizio.

P.Q.M.

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

L'Estensore
(dott. Andrea Luberti)

Il Presidente
(dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria
il 9 MAGGIO 2012
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)