

**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. Alessandro Napoli           | Referendario            |
| dott. Donato Centrone             | Referendario (relatore) |
| dott. Francesco Sucameli          | Referendario            |
| dott. Cristiano Baldi             | Referendario            |
| dott. Andrea Luberti              | Referendario            |

**nella camera di consiglio del 11 settembre 2012**

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

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

Vista la nota del 25 luglio 2012 con la quale il Sindaco del Comune di Cesana Brianza ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per

deliberare sulla sopra indicata richiesta;  
Udito il relatore, dott. Donato Centrone

### **Premesso che**

Il Sindaco del Comune di Cesana Brianza, con nota del 25 luglio 2012, ha formulato alla Sezione una richiesta di parere, ex art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, in merito alla corretta interpretazione dell'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010, convertito con legge n. 122/2010, relativo al contenimento della spesa del personale assunto a tempo determinato o con altre forme flessibili.

Premette che il Comune ha una popolazione (al 31.12.2011) di 2.343 abitanti ed è caratterizzato da una notevole attività edilizia ed urbanistica privata, nonché interessato da opere pubbliche da concludere nell'anno.

Attesa l'enorme mole di attività che grava sull'Ufficio tecnico comunale, l'Ente ha conferito, ai sensi dell'art. 110 del d.lgs. n. 267/2000, incarico a contenuto di alta professionalità, ad un architetto esterno con attribuzione della responsabilità dell'area tecnica e manutentiva.

Per tale incarico, attribuito a soggetto inquadrato nella qualifica D, è stato riconosciuto il compenso previsto dal vigente C.C.N.L., oltre ad un'indennità ad personam, nel rispetto di quanto previsto dall'art. 110 del d.lgs. n. 267/2000. La spesa per tale rapporto di lavoro coincide esattamente con quella sostenuta nel 2009 allo stesso titolo.

Il Sindaco precisa che, né nel 2009, né nell'anno in corso, esistono ulteriori incarichi ex art. 110 TUEL ovvero altri contratti a tempo determinato, di collaborazione coordinata e continuativa, di formazione-lavoro, di somministrazione, di lavoro accessorio, fatta eccezione per l'utilizzo di personale dipendente da altro Ente a supporto dell'ufficio tributi per un periodo limitato e un ridotto numero di ore.

Pertanto, è stato possibile realizzare la prevista riduzione del 50% della spesa sostenuta nel 2009 per contratti a tempo determinato o flessibile (richiesta dall'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010) solo dimezzando quella sostenuta per l'unico incarico ex art. 110, che è, quindi, venuto a scadenza al 30/06/2012.

Tale situazione ha comportato la paralisi dell'Ufficio. Il Comune continua ad attivarsi per addivenire a convenzionamenti con Comuni limitrofi per la gestione associata dell'ufficio tecnico, non avendo ricevuto ad oggi riscontri positivi.

Atteso il rischio di grave compromissione dell'attività, l'impossibilità alla luce delle vigenti limitazioni per gli enti non sottoposti al patto di stabilità di procedere ad assunzione a tempo indeterminato (non essendoci stata nessuna alcuna cessazione nel 2011), l'impossibilità di aumentare il numero di ore del dipendente in part time (essendo stata equiparata la rimodulazione in aumento dell'orario dei dipendenti assunti originariamente part time a nuova assunzione, cfr. deliberazione Corte dei Conti Sezione Lombardia, n. 226/2011) e l'evidente

carenza di personale (il rapporto tra spese del personale e spese correnti è inferiore al 25%), il Sindaco pone due quesiti:

- se sia possibile poter continuare ad avvalersi di forme flessibili di lavoro (interpretando l'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010 in modo non strettamente letterale, atteso che la sua applicazione diretta potrebbe impedire l'assolvimento delle funzioni fondamentali, quale risulta quella del governo del territorio) ovvero

- procedere a rimodulare in aumento l'orario del dipendente assunto part time, assicurando comunque il contenimento delle spese di personale.

Il Comune sottolinea come, con l'ingresso nel patto di stabilità a partire dal 2013, le possibilità assunzionali verranno ulteriormente comprese.

### **In merito all'ammissibilità della richiesta**

La funzione consultiva delle Sezioni regionali è inserita nel quadro delle competenze che la legge n. 131 del 2003, recante adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha attribuito alla Corte dei conti. In relazione allo specifico quesito formulato dal Sindaco del Comune di Cesana Brianza, la Sezione osserva quanto segue.

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta proveniente dal Comune rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7, comma 8, della legge 6 giugno 2003, n. 131, norma in forza della quale Regioni, Province e Comuni possono chiedere a dette Sezioni pareri in materia di contabilità pubblica, nonché ulteriori forme di collaborazione, ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa.

In proposito, questa Sezione ha precisato, in più occasioni, che la funzione di cui al comma ottavo dell'art. 7 della legge n. 131/2003 si connota come facoltà conferita agli amministratori di Regioni, Comuni e Province di avvalersi di un organo neutrale e professionalmente qualificato per acquisire elementi necessari ad assicurare la legalità dell'attività amministrativa. I pareri e le altre forme di collaborazione si inseriscono nei procedimenti amministrativi degli enti territoriali consentendo, nelle tematiche in relazione alle quali la collaborazione viene esercitata, scelte adeguate e ponderate nello svolgimento dei poteri che appartengono agli amministratori pubblici, restando peraltro esclusa qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione con l'organo di controllo esterno (si rinvia, per tutte, alla Delibera della Sezione del 11 febbraio 2009, n. 36).

Infatti, deve essere messo in luce che il parere della Sezione attiene a profili di carattere generale anche se, ovviamente, la richiesta proveniente dall'ente pubblico è motivata, generalmente, dalla necessità di assumere specifiche decisioni in relazione ad una particolare situazione. L'esame e l'analisi svolta nel parere è limitata ad individuare l'interpretazione di disposizioni di legge e di principi generali dell'ordinamento in relazione alla materia prospettata dal richiedente, spettando, ovviamente, a quest'ultimo la decisione in ordine alle modalità applicative in relazione alla situazione che ha originato la domanda.

Con specifico riferimento all'ambito di legittimazione soggettiva per l'attivazione di questa particolare forma di collaborazione, è ormai consolidato l'orientamento che vede, nel caso del Comune, il Sindaco quale organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere, in quanto riveste il ruolo di rappresentante dell'ente ai sensi dell'art. 50 T.U.E.L. Il presente presupposto soggettivo sussiste nel quesito richiesto dal comune di Cesana Brianza con nota del 25 luglio 2012.

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare che la disposizione contenuta nel comma 8 dell'art. 7 della legge 131 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, rese esplicite in particolare con l'attribuzione agli enti della facoltà di chiedere pareri *in materia di contabilità pubblica*.

Appare conseguentemente chiaro che le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli enti locali, ma che, anzi, le attribuzioni consultive si connotano sulle funzioni sostanziali di controllo collaborativo ad esse conferite dalla legislazione positiva. Al riguardo, le Sezioni riunite della Corte dei conti, intervenendo 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 delineato una nozione di contabilità pubblica incentrata sul "*sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici*", da intendersi in senso dinamico anche in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri (Delibera n. 54 del 17 novembre 2010).

Il limite della funzione consultiva come sopra delineato fa escludere qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa, che ricade nella esclusiva competenza dell'autorità che la svolge o di interferenza, in concreto, con competenze di altri organi giurisdizionali.

Tanto premesso, la richiesta di parere del Comune di Cesana Brianza può ritenersi ammissibile sotto il profilo oggettivo attenendo alla materia della "contabilità pubblica", in particolare all'applicazione di norme in materia di limitazioni di spesa per il personale esplicitamente inserite all'interno di un testo legislativo contenente "misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria" e volte, in particolare, al contenimento delle spese in materia di impiego pubblico (art. 9 d.l. 78/2010, convertito nella legge n. 122/2010).

Occorre precisare che la decisione da parte dell'Amministrazione sulle modalità interpretative delle norme di contabilità è frutto di valutazioni proprie dell'Ente medesimo, rientranti nelle prerogative dei competenti organi decisionali, pur nel rispetto delle previsioni legali e nell'osservanza delle regole di sana gestione finanziaria e contabile. Cionondimeno il Comune richiedente potrà tenere conto, nelle determinazioni di propria competenza, dei principi generali enunciati in sede interpretativa nel presente parere.

**I** Preliminarmente appare opportuno evidenziare che gli enti di minori dimensioni devono attuare il disposto dell'art. 14 comma 28 del d.l. n. 78/2010, convertito nella legge 122/2010 (di recente ribadito dall'art. 19 comma 1 del d.l. n. 95/2012, convertito nella legge n. 135/2012), che impone ai Comuni con meno di 5.000 abitanti di espletare le funzioni fondamentali (elencate nell'art. 14 comma 27 del d.l. n. 78/2010, rivisto dal medesimo d.l. n. 95/2012) mediante unioni o convenzioni, modulo organizzativo che, nel medio periodo, può permettere il superamento delle criticità derivanti dalla rigidità della spesa per il personale e relativi limiti.

La novella normativa ha, in proposito, ribadito l'osservanza di termini di adempimento ben precisi. Il nuovo comma 31-ter, inserito dal d.l. n. 95/2012 nel corpo dell'art. 14 del d.l. n. 78/2010 prevede, infatti, che i Comuni interessati assicurano l'attuazione delle disposizioni in tema di esercizio associato di funzioni e servizi:

- a) entro il 1° gennaio 2013 con riguardo ad almeno tre delle funzioni fondamentali;
- b) entro il 1° gennaio 2014 con riguardo alle restanti funzioni fondamentali.

In caso di decorso infruttuoso, il Prefetto assegna agli enti inadempienti un termine perentorio entro il quale provvedere. Decorso inutilmente, trova applicazione l'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (con potenziale intervento sostitutivo del Governo ai sensi dell'art. 120 della Costituzione).

**II** L'art. 9 comma 28 del d.l. 78/2010, convertito con legge 122/2010, a seguito della modifica apportata dall'art. 4 comma 102 della legge 183/2011, ha esteso anche agli Enti locali l'applicazione della disposizione in base alla quale le amministrazioni possano avvalersi di personale, assunto a tempo determinato o con altre forme di lavoro c.d. flessibile, nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta, per le stesse finalità, nell'anno 2009 (ovvero, in caso di assenza di spesa in tale anno, di quella concernente la media del triennio 2007-2009).

La norma s'inserisce nel solco di una serie di previsioni che, negli ultimi anni, hanno fortemente limitato le spese per il personale, sia a tempo indeterminato che determinato (o in virtù di altre forme contrattuali) e che, in particolare, tendono a ridurre i rapporti lavorativi del secondo tipo, al fine di diminuire il ricorso al personale avventizio da parte delle pubbliche amministrazioni.

In seguito al deferimento al Presidente della Corte dei conti previsto dall'art. 17 comma 31 del d.l. n. 78/2009, convertito dalla legge n. 102/2009, da parte della scrivente Sezione (per ulteriori considerazioni si rimanda alla Delibera di rimessione n. 36/2012/QMIG), sulle problematiche

relative alla corretta applicazione dell'art. 9 comma 28 del d.l. n. 78/2010 per gli enti di minori dimensioni, si sono pronunciate le Sezioni Riunite della Corte dei conti che, nella Deliberazione n. 11/CONTR/12 del 17 aprile 2012, hanno ritenuto quanto segue:

a) i limiti alla spesa per i contratti del personale temporaneo o con rapporto di lavoro flessibile, introdotti dall'art. 9 comma 28 del d.l. n. 78/2010, convertito nella legge n. 122/2010, e successive modificazioni, 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 potrebbe impedire 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 adattamento, 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.

I seguenti principi interpretativi sono già stati oggetto di pronunciamento da parte della Sezione (cfr., fra gli altri, i pareri n. 188/2012/PAR, n. 294/2012/PAR e n. 320/2012/PAR).

**III** Deve essere inoltre precisato che il legislatore ha successivamente previsto per le autonomie locali alcune deroghe al predetto obbligo di contenimento della spesa.

In particolare, il D.L. n. 216/2011 (convertito nella legge n. 14/2012) all'art. 1 comma 6 bis prevede che "le disposizioni dell'art. 9 comma 28 del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010 n. 122, e successive modificazioni, si applicano alle assunzioni del personale educativo e scolastico degli enti locali, nonché di personale destinato all'esercizio delle funzioni fondamentali di cui all'art. 21 comma 3 lett. b) della legge 5 maggio 2009, n. 42, ed ai lavoratori socialmente utili coinvolti in percorsi di stabilizzazione ...., nei limiti delle risorse già disponibili nel bilancio degli enti locali a tal fine destinate, a decorrere dall'anno 2013".

In seguito, il d.l. 2 marzo 2012, n. 16, convertito nella legge 26 aprile 2012, n. 44, all'art. 4 ter comma 12, ha consentito agli enti locali, dal 2013, di superare il predetto limite per le assunzioni 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.

Ricostruendo il susseguirsi dei dati giurisprudenziali e legislativi (questi ultimi non sempre di agevole lettura) può concludersi nel senso che:

i) sino al 31 dicembre 2012, gli enti sono tenuti al perseguimento degli obiettivi di contenimento della spesa concernente il personale assunto tramite contratti di lavoro diversi da quello a tempo indeterminato;

ii) al contempo, detti enti, in particolare quelli di minori dimensioni, possono individuare, a livello regolamentare, eventuali diverse modalità di adattamento al precetto primario.

Per entrambi i casi sopra indicati, salvo che si tratti di spesa concernente rapporti di lavoro di personale educativo e scolastico o destinato all'esercizio delle funzioni fondamentali previste dall'art. 21 comma 3 lett. b) della legge n. 42/2009, esclusi, nel solo anno 2012, dall'ambito di applicazione della norma.

Quest'ultima disposizione, inserita nella legge delega sul federalismo fiscale, individua le funzioni ed i servizi fondamentali dei Comuni come segue:

a) funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, nella misura complessiva del 70 per cento delle spese come certificate dall'ultimo conto del bilancio disponibile alla data di entrata in vigore della presente legge;

b) funzioni di polizia locale;

c) funzioni d'istruzione pubblica, ivi compresi i servizi per gli asili nido e quelli di assistenza scolastica e refezione, nonché l'edilizia scolastica;

d) funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti;

e) funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente, fatta eccezione per il servizio di edilizia residenziale pubblica e locale e piani di edilizia nonché per il servizio idrico integrato;

f) funzioni del settore sociale.

iii) a partire dal 1 gennaio 2013, ferma restando in linea generale l'applicazione della limitazione al 50% della spesa del 2009, posta dall'art. 9 comma 28 del d.l. n. 78/2010, gli enti locali potranno rispettare, in relazione a quelle strettamente necessarie a garantire l'espletamento delle attività nei settori di polizia locale, istruzione pubblica e servizi sociali, il limite della spesa sostenuta per le medesime finalità nel corso dell'anno 2009.

Anche le novità in discorso sono già state oggetto di esame da parte della Sezione (si rinvia, per tutti, ai pareri n. 181/2012, n. 188/2012, n. 193/2012 e n. 360/2012).

**IV** Circa la possibilità di rimodulare in aumento l'orario di lavoro di dipendente assunto in part time, oggetto del secondo quesito posto dal Comune istante, la Sezione sottolinea che l'art 3, comma 101, della legge finanziaria per il 2008, n. 244/2007 ha stabilito che "per il personale assunto con contratto di lavoro a tempo parziale la trasformazione del rapporto a tempo pieno può avvenire nel rispetto delle modalità e dei limiti previsti dalle disposizioni vigenti in materia di assunzioni".

Come noto, le assunzioni di personale da parte degli enti locali presuppongono, in primo luogo, il rispetto di predeterminati tetti di spesa e, sul piano quantitativo, sono legate al numero di cessazioni avvenute nell'anno precedente.

L'art. 1 comma 562 della legge n. 296/2006 (finanziaria per il 2007) ha previsto che gli enti non sottoposti al patto di stabilità possono procedere all'assunzione di personale nel limite delle cessazioni di rapporto di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nel precedente anno, rimanendo fermo che le spese di personale non devono superare il corrispondente ammontare dell'anno 2004 (ora 2008, ex art. 4 ter comma 11 del d.l. n. 16/2012, convertito nella legge n. 44/2012).

Nel caso di specie si tratta di interpretare se l'aumento di ore in un contratto di lavoro part time debba essere assimilato alla "trasformazione del rapporto a tempo pieno", equiparato quest'ultimo a nuova assunzione dall'art 3, comma 101 della legge n. 244/2007.

Pur non essendo le due fattispecie (l'aumento di ore, da un lato, e la trasformazione a tempo pieno, dall'altro) interamente assimilabili, anche al fine di evitare potenziali intenti elusivi, anche l'incremento orario è stato equiparato alla trasformazione a tempo pieno e, di conseguenza, a nuova assunzione, dalla circolare n. 46078/2010 del 18/10/2010 del Dipartimento per la Funzione Pubblica, redatta d'intesa con la Ragioneria Generale dello Stato, nella quale viene precisato che *"sono subordinate ad autorizzazione ad assumere anche gli incrementi di part time concernenti il personale che è stato assunto con tale tipologia di contratto."*

La circolare in discorso non è diretta agli enti locali ma alle amministrazioni statali e agli enti nazionali, anche se contiene indicazioni di carattere generale inerenti l'interpretazione del d.l. n. 78/2010.

L'art. 1 comma 101 della legge n. 244/2007 si rivolge, infatti, a tutte le amministrazioni pubbliche, soggette, nello specifico, a regimi di limiti di spesa per il personale e di vincoli alle assunzioni fortemente differenziati.

Mentre le amministrazioni statali ed altri enti pubblici nazionali sono storicamente sottoposti a soli divieti o vincoli alle assunzioni (senza essere obbligati a rispettare un tetto complessivo di spesa per il personale), gli enti locali, dal 2007 in poi, devono osservare sia un limite complessivo di spesa che vincoli alle assunzioni (cfr. art. 1 comma 557 e 562 legge n. 296/2006 e art. 76 comma 7 d.l. n. 112/2008, e successive modifiche e integrazioni), con la necessità di rispettare il



primo obbligo per poter procedere, nei limiti dei contingenti percentuali previsti (ancorati di solito alle cessazioni dell'anno precedente) ad assunzioni.

La presenza di tale duplice limite potrebbe permettere una lettura meno rigida dell'art. 1 comma 101 della legge n. 244/2007 nel caso di contratti part time stipulati da enti locali, posto che, comunque, l'eventuale aumento di ore deve essere contenuto nel tetto di spesa complessivo che i Comuni devono osservare annualmente (limite che non sussiste per le amministrazioni dello Stato e altri enti pubblici).

Tuttavia, in attesa di un auspicabile chiarimento a livello normativo, anche in ragione degli interventi di razionalizzazione recentemente posti dal d.l. n. 95/2012, in tema di esercizio obbligatorio di funzioni e servizi per gli enti locali di minori dimensioni, la Sezione ritiene di richiamare in merito l'orientamento più restrittivo fatto proprio nella deliberazione n. 226/PAR/2011.

**P.Q.M.**

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione

Il Relatore  
(Donato Centrone)

Il Presidente  
(Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria  
Il 18 settembre 2012  
Il Direttore della Segreteria  
(dott.ssa Daniela Parisini)