



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

Delibera n. 200/2012/SRCPIE/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, nell'adunanza del 23 maggio 2012, composta dai Magistrati:

Dott. Enrica LATERZA	Presidente
Dott. Mario PISCHEDDA	Consigliere
Dott. Giancarlo ASTEGIANO	Consigliere
Dott. Giuseppe Maria MEZZAPESA	Primo Referendario
Dott. Walter BERRUTI	Primo Referendario relatore
Dott. Alessandra OLESSINA	Primo Referendario

Visto l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

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

Vista la L. 14 gennaio 1994 n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

Vista la deliberazione n. 14/2000 delle Sezioni riunite della Corte dei conti, adottata nell'adunanza del 16 giugno 2000, concernente il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti come modificato dalla delibera del Consiglio di Presidenza n. 229 del 19/06/2008;

Vista la L. 5 giugno 2003 n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla L. cost. 18 ottobre 2001 n. 3 e, in particolare, l'art. 7, comma 8;

Visto l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato e modificato dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 17 febbraio 2006, n. 5;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite di questa Corte n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;

Vista la richiesta di parere proveniente dal Comune di Brovello Carpugnino n. 255/2012, pervenuta, tramite il Consiglio delle Autonomie locali il giorno 23 febbraio 2012 e recante un quesito in materia di tetto di spesa per le assunzioni a tempo determinato, con convenzioni e con contratti di collaborazione coordinata e continuativa;

Vista l'Ordinanza n. 21/2012, con la quale il Presidente di questa Sezione di controllo ha convocato la Sezione per l'odierna seduta e ha nominato relatore il Primo Referendario Dott. Walter BERRUTI;

Udito il relatore;

Ritenuto in

FATTO

Premesso che, a norma del combinato disposto dell'art. 9, comma 28 D.L. n. 78/2010 conv. in L. n. 122/2010 e dell'art. 4, comma 102 L. n. 183/2011, la spesa per assunzioni a tempo determinato, con convenzioni e con co.co.co. non può superare il 50% della spesa sostenuta per lo stesso titolo nel 2009, il Comune, con popolazione inferiore a 1000 abitanti, chiede lumi sull'ambito di applicazione di tale norma e, in particolare, se esso ricomprenda i rapporti di lavoro instaurati con i dipendenti di altre amministrazioni locali ai sensi dell'art. 1 comma 557 della L. n. 311/2004, a mente del quale *"I comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, i consorzi tra enti locali gerenti servizi a rilevanza non industriale, le comunità montane e le unioni di comuni possono servirsi*

dell'attività lavorativa di dipendenti a tempo pieno di altre amministrazioni locali purché autorizzati dall'amministrazione di provenienza."

DIRITTO

La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è prevista dall'art. 7, comma 8 L. n. 131/2003, che, innovando il sistema delle tradizionali funzioni della Corte dei conti, dispone che le regioni, i comuni, le province e le città metropolitane possano chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

Con deliberazione del 27 aprile 2004, la Sezione delle Autonomie ha adottato gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, evidenziando, in particolare, i soggetti legittimati alla richiesta e l'ambito oggettivo della funzione.

Occorre pertanto verificare preliminarmente la sussistenza dei requisiti, soggettivo e oggettivo, di ammissibilità.

1. La legittimazione a richiedere pareri è circoscritta ai soli enti previsti dall'art. 7, comma 8 L. n. 131/2003, stante la natura speciale della funzione consultiva intestata alla Corte.

La richiesta di parere in esame proviene dal Comune di Brovello Carpugnino, è stata sottoscritta dal suo Sindaco ed è pervenuta tramite il C.A.L. Essa, dunque, sotto il profilo soggettivo, è ammissibile.

2. I pareri sono previsti, dalla L. n. 131/2003, esclusivamente nella materia della contabilità pubblica.

L'ambito oggettivo di tale locuzione, in conformità a quanto stabilito dalla Sezione Autonomie nei citati atti d'indirizzo, deve ritenersi riferito alla *"attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo, in particolare, la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli"*.

Da ultimo, le Sezioni riunite in sede di controllo, nell'esercizio della funzione di orientamento generale ex art. 17, comma 31 D.L. n. 78/2009 conv. in L. n.

102/2009, hanno evidenziato che, in una visione dinamica della contabilità pubblica - che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri - talune materie, estranee, nel loro nucleo originario, alla contabilità pubblica, possono ritenersi ad essa riconducibili per effetto della particolare considerazione loro riservata dal legislatore nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica (Del. n. 54/2010). Si è precisato, infatti, che la funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo nei confronti degli Enti territoriali deve svolgersi anche riguardo a quesiti che siano connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica, e in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio.

La funzione consultiva, poi, non può rivolgersi a quesiti che implicino valutazioni di comportamenti amministrativi oggetto d'iniziativa giudiziarie, anche eventuali, proprie della Procura della stessa Corte dei conti, ne' può avere ad oggetto condotte suscettibili di essere sottoposte all'esame di organi della giurisdizione ordinaria, contabile o tributaria, al fine di evitare che i pareri prefigurino soluzioni non conciliabili con successive pronunce giurisdizionali.

Infine, possono rientrare nella funzione consultiva della Corte dei conti le sole richieste di parere volte a ottenere un esame da un punto di vista astratto e su temi di carattere generale.

Al riguardo va ribadito il principio giurisprudenziale consolidato per cui la richiesta di parere, pur essendo originata da un'esigenza dell'Amministrazione di gestire una fattispecie concreta, deve essere finalizzata ad ottenere indicazioni sulla corretta interpretazione di principi, norme ed istituti riguardanti la contabilità pubblica, che poi spetterà all'Amministrazione applicare al caso di specie, non potendo essere rivolta ad ottenere indicazioni specifiche per l'attività gestionale concreta. In caso contrario l'attività consultiva della Corte si risolverebbe, di fatto, in una sorta di coamministrazione.

La richiesta, riguardando l'interpretazione di norme che, per fini di salvaguardia degli equilibri di finanza pubblica, fissano limiti massimi alla spesa degli enti locali, pertanto, rientra, con le precisazioni di cui sopra, nella materia della contabilità pubblica.

3. L'articolo 9, comma 28 del D.L. 31 maggio 2010 n. 78 conv. in L. 30 luglio 2010 n. 122, come modificato dall'art. 4, comma 102, lett. a) e b), L. 12 novembre 2011 n. 183, 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. Per il comparto scuola e per quello delle istituzioni di alta formazione e specializzazione artistica e musicale trovano applicazione le specifiche disposizioni di settore. Resta fermo quanto previsto dall'articolo 1, comma 188, della legge 23 dicembre 2005, n. 266. Per gli enti di ricerca resta fermo, altresì, quanto previsto dal comma 187 dell'articolo 1 della*

medesima legge n. 266 del 2005, e successive modificazioni. Alle minori economie pari a 27 milioni di euro a decorrere dall'anno 2011 derivanti dall'esclusione degli enti di ricerca dall'applicazione delle disposizioni del presente comma, si provvede mediante utilizzo di quota parte delle maggiori entrate derivanti dall' articolo 38, commi 13-bis e seguenti. Il presente comma non si applica alla struttura di missione di cui all'art. 163, comma 3, lettera a), del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163. Il mancato rispetto dei limiti di cui al presente comma costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale. 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 pone due distinti obblighi di contenimento:

- il primo relativo ai rapporti di lavoro "a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa" (50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009);
- il secondo relativo ai "contratti di formazione-lavoro, ad altri rapporti formativi, alla somministrazione di lavoro, nonché al lavoro accessorio" (50 per cento della spesa sostenuta per le rispettive finalità nell'anno 2009).

Sull'interpretazione di tale norma e sulle modalità per la sua applicazione agli enti locali si sono espresse le SS.RR. di questa Corte con Del. n. 11 del 17 aprile 2012 (disponibile sul sito *internet* della Corte).

Le SS.RR., in sintesi per quanto qui più interessa, hanno stabilito che:

- tali disposizioni limitatrici, che costituiscono principi di coordinamento della finanza pubblica, non sono quindi direttamente rivolte agli enti locali, anche, se per la loro applicazione, essi devono adeguarsi ai relativi principi generali, al fine di garantire il contenimento della spesa per assunzioni a tempo determinato, e rapporti assimilati, nei limiti previsti dalla legge;
- alla base della valutazione operata dal legislatore può porsi la considerazione che il limite di spesa introdotto con riferimento a specifiche forme contrattuali,

possa tradursi in un vincolo al ricorso a determinate tipologie di rapporti di lavoro tale da incidere sulle prerogative di autorganizzazione degli enti;

- le norme in tema di assunzioni presso gli enti locali introdotte dalla L. n. 183/2011 (legge di stabilità per il 2012), costituiscono un sistema compiuto: da un lato si precisa che i limiti al *turn over* riguardano le sole assunzioni a tempo indeterminato, dall'altro s'introducono limiti di spesa che sostanzialmente si traducono in limiti alla stipula dei contratti anche relativamente alle diverse forme di rapporti temporanei. In tal modo la disciplina complessiva di limitazione alle assunzioni risulta diversamente articolata per quelle a tempo indeterminato, sottoposte ad un limite relativo al *turn over*, rispetto a quella relativa al tetto di spesa con riferimento al livello raggiunto in un esercizio pregresso, che riguarda in particolare i rapporti a tempo determinato;

- il limite di spesa di cui all'art. 9 comma 28 del DL n. 78/2010 può, quindi, intendersi rivolto al duplice scopo di costituire una barriera all'impiego delle figure contrattuali considerate, quanto ad evitare che le amministrazioni assoggettate a limiti più stringenti per le assunzioni a tempo indeterminato ricorrano a tali contratti per eludere il regime vincolistico;

- tali limiti, così come fissati dal legislatore statale, peraltro risultano immediatamente operativi e cogenti anche nei confronti degli enti locali nei casi in cui non abbisognino di adattamento, essendo, quindi, suscettibili di diretta applicazione, mentre solo in presenza di particolari necessità, da dimostrare a fondamento di un atto regolamentare, può essere adottato un atto generale conformativo del potere nei limiti dei principi posti dalla norma statale.

Alla luce dei chiarimenti forniti dalle SS.RR deve essere considerata la particolare figura di impiego temporaneo di personale prevista dall'art. 1, comma 557 della L. 30 dicembre 2004 n. 311 recita: *"I comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, i consorzi tra enti locali gerenti servizi a rilevanza non industriale, le comunità montane e le unioni di comuni possono servirsi dell'attività"*

lavorativa di dipendenti a tempo pieno di altre amministrazioni locali purché autorizzati dall'amministrazione di provenienza."

Le previsioni di cui all'art. 9, comma 28 del D.L. n. 78/2010, convertito nella L. n. 122/2010 e modificato dall'art. 4, comma 102 della L. n. 183/2011, hanno stabilito, con disposizione applicabile, secondo quanto chiarito dalle SS.RR., agli enti locali, che le amministrazioni possano avvalersi di personale tramite il ricorso alle forme flessibili di assunzione e di impiego specificamente indicate 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 s'inserisce nel solco di una serie di previsioni che hanno fortemente limitato le spese per il personale delle pp.aa., assunto sia a tempo determinato che indeterminato, nonché per i collaboratori esterni (cfr. l'art. 6, comma 7 dello stesso D.L. n. 78/2010).

La volontà sottesa alla disposizione in esame, come alle altre analoghe, è, così come hanno anche evidenziato le SS.RR., quella di una riduzione della spesa per i rapporti lavorativi intercorrenti, nelle diverse forme, con le pubbliche amministrazioni.

La fattispecie recata dall'art. 1, comma 557 della L. n. 311/2004 cit. non è prevista espressamente fra quelle indicate dall'art. 9 comma 28 cit.

Come anche affermato dalle SS.RR., questo reca un limite di spesa introdotto con riferimento a specifiche forme contrattuali, traducendosi in un vincolo al ricorso a determinate tipologie di rapporti di lavoro e in una barriera all'impiego da parte degli enti locali delle figure contrattuali considerate.

Tale limite non riguarda, dunque, tutte, indistintamente, le forme d'impiego di personale, diverse da quello a tempo indeterminato (che rappresenta la regola: cfr. art. 36 D.lgs. n. 165/2001) che possono intercorrere con le pp.aa.

Come già affermato da questa Corte (cfr. questa Sezione par. n. 3 del 29 gennaio 2009; Sezione Lombardia, parere n. 23 del 6 febbraio 2009; Sez. Veneto par. n.

17 del 20 maggio 2008) la formula organizzativa introdotta dal citato art. 1 comma 557, assimilabile al comando, non altera la titolarità del rapporto di lavoro, che resta in capo all'amministrazione di provenienza del dipendente. Non integra quindi di una forma flessibile di assunzione e d'impiego. Il citato comma 557, infatti, detta una disciplina particolare a favore degli enti locali con meno di cinquemila abitanti per fronteggiare l'esiguità degli organici e le ridotte disponibilità finanziarie (sull'istituto e sulle condizioni per la sua utilizzazione, cfr. questa Sezione par. n. 3 del 29 gennaio 2010). Ne consegue, tra l'altro, che il medesimo non infrange i limiti posti all'assunzione di personale, mentre le spese sostenute *pro quota* dall'ente per tali prestazioni lavorative vanno computate nella spesa per il personale e, conseguentemente, soggiacciono alle relative limitazioni (cfr. Sez. Veneto par. n. 80 del 21 maggio 2009).

In ragione dell'assimilazione dell'istituto giuridico di cui trattasi all'assegnazione temporanea o al distacco di personale, inoltre, si ritiene che non occorra la costituzione di un nuovo contratto, ma che sia sufficiente un atto di consenso dell'amministrazione di provenienza. Il lavoratore, quindi, rimane legato al rapporto d'impiego con l'ente originario, ma rivolge parzialmente le proprie prestazioni lavorative a favore di altro ente pubblico in forza dell'autorizzazione dell'amministrazione di provenienza e nell'ambito di un unico rapporto di lavoro alle dipendenze del soggetto pubblico principale. La permanenza del rapporto, che deve essere a tempo pieno, presso l'amministrazione di appartenenza, si è ancora precisato, impone una particolare cura nell'applicazione delle prescrizioni stabilite a tutela della salute e della sicurezza del lavoratore in tema di orario di lavoro giornaliero e settimanale. Quest'ultimo non potrà superare, nel cumulo delle prestazioni, la durata massima consentita, comprensiva del lavoro ordinario e del lavoro straordinario (cfr. Sez. Lombardia n. 3/2009 cit.).

Così tracciati i tratti essenziali della fattispecie, ne risulta evidente la estraneità all'ambito di previsione del summenzionato art. 9 comma 28 D.L. n. 78/2010, così come sopra sinteticamente delineato.

Quest'ultima norma, invero, come rilevato, mira a limitare il ricorso, da parte delle pubbliche amministrazioni, a determinate forme flessibili di assunzione e, in particolare, al personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa nell'ottica di conseguire un risparmio di spesa nel settore pubblico.

Diversamente, la fattispecie di cui al ridetto art. 1 comma 557 L. n. 311/2004 non comporta l'ingresso di nuovo personale, la creazione di rapporti di lavoro del tipo di quelli dalla stessa indicati con incremento di spesa, consentendo, al contrario, un migliore utilizzo delle risorse già in forza nel settore pubblico, nei limiti orari di un unico rapporto di lavoro a tempo pieno.

In conclusione, la Sezione ritiene che esulino dall'ambito di applicazione dell'art. 9 comma 28 del D.L. n. 78/2010 le prestazioni lavorative rese ai sensi dell'art. 1 comma 557 della L. n. 311/2004 da dipendenti di amministrazioni locali a favore dei soggetti pubblici previsti in questa medesima norma.

P.Q.M.

Nelle suesposte considerazioni è il parere di questa Sezione.

Copia del parere sarà trasmessa a cura del Direttore della Segreteria all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

Così deliberato in Torino nella camera di consiglio del 23 maggio 2012.

Il Primo Referendario relatore

F.to Dott. Walter BERRUTI

Il Presidente

F.to Dott.ssa Enrica LATERZA

Depositato in Segreteria il **25/05/2012**

Il funzionario preposto

F.to Dott. Federico SOLA