



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

Delibera n. 249/2012/SRCPIE/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, nell'adunanza del 21 giugno 2012 composta dai Magistrati:

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

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

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

Visto il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

Vista la Legge 5 giugno 2003, n. 131 recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ed 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 proveniente dal Sindaco del Comune di Belveglio (AT), prot. n. 191, del 10 febbraio 2012, e pervenuta per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali del Piemonte il 9 marzo 2012, recante un quesito in materia di contabilità pubblica;

Vista l'Ordinanza n. 24/2012 con la quale il Presidente di questa Sezione di controllo ha convocato la Sezione per l'odierna seduta e ha nominato relatore il Consigliere Dott. Giancarlo Astegiano;

Udito il relatore;

Ritenuto in

FATTO

Il Sindaco del Comune di Belveglio ha inoltrato alla Sezione, per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali, un articolato quesito inerente l'interpretazione dell'art. 9, co. 28 del d.l. n. 78 del 2010, conv. nella legge n. 122 del 2010, come modificato dall'art. 4, co. 102 della legge n. 183 del 2011 in materia di limiti alle assunzioni a tempo determinato.

Il richiedente ha messo in luce che a seguito della modifica operata dalla legge di stabilità del 2012 all'art. 9, co. 28 del d.l. n. 78 del 2010 anche in relazione agli Enti locali a partire dal 2012 i rapporti a tempo determinato possono instaurarsi solamente in relazione al limite *"del 50% della spesa sostenuta per il personale a tempo determinato nel 2009, ovvero negli anni 2007/2008/2009"*.

Svolta questa premessa, il Sindaco di Belveglio ha domandato alla Sezione quale sia l'ambito di applicazione della norma citata ed ha formulato alcuni quesiti riferiti a situazioni specifiche chiedendo se la limitazione sia applicabile:

a) alle assunzioni a tempo determinato effettuate nel 2010 ai sensi dell'art. 16 della legge 56/87 e prorogate nell'anno 2011 fino all'anno 2013. In particolare, a questo proposito è domandato se le assunzioni siano da considerare *"valide e possano ancora proseguire fino alla scadenza stabilita contrattualmente, ovvero debbano essere risolte, nel caso in cui l'ente non ha sostenuto alcuna spesa negli anni di riferimento"*;

b) ai rapporti di lavoro disciplinato dall'art. 90 del TUEL (*"staff del Sindaco"*);

c) ai rapporti di lavoro disciplinati dall'art. 110 del TUEL;

d) ai rapporti di lavoro previsti dall'art. 1, co. 557 della legge n. 311 del 2004 (utilizzo di dipendenti di altre amministrazioni pubbliche, previa autorizzazione di queste ultime);

e) all'utilizzo di prestazioni lavorative tramite voucher;

f) all'utilizzo di prestazioni lavorative tramite "cantieri di lavoro".

Considerato in

DIRITTO

La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è prevista dall'art. 7, comma 8, della Legge n. 131 del 2003 che, innovando nel 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 atto del 27 aprile 2004, la Sezione delle Autonomie ha dettato 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 contestuale del requisito soggettivo e di quello oggettivo, al fine di accertare l'ammissibilità della richiesta in esame.

Requisito soggettivo:

La legittimazione a richiedere pareri è circoscritta ai soli Enti previsti dalla legge n. 131 del 2003, stante la natura speciale della funzione consultiva introdotta dalla medesima legge, rispetto all'ordinaria sfera di competenze della Corte.

I pareri possono essere richiesti dalle Regioni, dai Comuni, dalle Province e dalle Città metropolitane. Fatta eccezione per le Regioni, le richieste di parere devono essere inoltrate alla Sezione di controllo di norma per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali.

Inoltre, la richiesta può considerarsi ammissibile solo se proveniente dall'Organo rappresentativo dell'Ente. In genere, ed in linea di massima, l'organo rappresentativo dell'Ente è da individuare nel Presidente della Giunta regionale, nel Presidente della Provincia e nel Sindaco.

Trattandosi, infatti, di richieste in materia di contabilità pubblica che implicano riflessi sulle concrete scelte gestionali, la legittimazione ad interpellare la Corte spetterebbe solo all'organo di vertice dell'amministrazione della Regione o dell'Ente locale.

La richiesta di parere in esame, proviene dal Sindaco del Comune di Belveglio ed è stata inoltrata per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali del Piemonte.

In relazione al profilo soggettivo la richiesta di parere è, dunque, ammissibile.

Requisito oggettivo:

I pareri sono previsti, dalla Legge n. 131 del 2003, esclusivamente nella materia della contabilità pubblica.

L'ambito oggettivo di tale locuzione, in conformità a quanto stabilito dalla Sezione delle Autonomie nel citato atto di indirizzo del 27 aprile 2004, nonché nella deliberazione n. 5/2006, 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".

Le Sezioni riunite in sede di controllo, nell'esercizio della funzione di orientamento generale assegnata dall'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno fornito ulteriori chiarimenti (cfr. 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 in ordine a quesiti che risultino 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.

Nel caso di specie l'attinenza della questione alla materia della "*contabilità pubblica*" si ravvisa nella circostanza che la richiesta di parere è diretta ad ottenere l'interpretazione di una disposizione, l'art. 9, co. 28 del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, conv. dalla l. 30 luglio 2010, n. 122, così come modificata dall'art. 4, co. 102 della legge 12 novembre 2011, n. 183, introdotta dal legislatore nell'ambito delle manovre di stabilizzazione della finanza pubblica dirette a contenere e razionalizzare i costi sostenuti dalle Amministrazioni pubbliche.

In particolare, con il citato art. 9, co. 28, così come modificato con la legge di stabilità per il 2012, il legislatore ha inteso porre un limite preciso all'instaurazione di rapporti di lavoro a tempo determinato nel comparto degli enti locali.

In ogni caso, come già precisato nei citati atti di indirizzo, nonché in numerose delibere di questa Sezione, possono essere oggetto della funzione consultiva della Corte dei Conti, le sole richieste di parere volte ad ottenere un esame da un punto di vista astratto e su temi di carattere generale. Devono quindi ritenersi inammissibili le richieste concernenti valutazioni su casi o atti gestionali specifici, tali da determinare un'ingerenza della Corte nella concreta attività dell'Ente e, in ultima analisi, una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza della Corte quale organo magistratuale.

In conclusione, la richiesta di parere in esame è ammissibile anche dal punto di vista oggettivo.

Merito:

1. La richiesta di parere proveniente dal Sindaco del Comune di Belveglio riguarda l'interpretazione e l'individuazione dell'ambito di applicazione della disposizione contenuta nell'art. 9, co. 28 del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, conv. dalla l. 30 luglio 2010, n. 122, così come modificato dall'art. 4, co. 102, lett. a) e b) della legge di stabilità per il 2012 che individua, in sostanza, 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).

Il terzo periodo del co. 28 dell'art. 9 del d.l. n. 78 del 2010, dopo l'integrazione apportata dal comma 102 dell'art. 4 della legge di stabilità per il 2012, precisa che *"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"*.

In relazione all'interpretazione della norma in questione la Sezione si è recentemente pronunciata con il parere n. 199, in data 25 maggio 2012, il contenuto del quale viene integralmente richiamato in questa sede.

Come rilevato in detto parere, le Sezioni riunite della Corte si sono espresse con la delibera n. 11 del 17 aprile 2012 con la quale hanno affermato i seguenti principi:

“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 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 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.”

Richiamate le conclusioni delle Sezioni riunite, con il citato parere n. 199 del 2012, la Sezione ha invitato il Comune interessato a *“valutare, nell'ambito della propria esclusiva discrezionalità, se adottare un atto normativo autonomo, al fine di immettere nell'ordinamento dell'ente i limiti previsti dalla norma statale. In proposito va evidenziato che dovrà procedersi a tale valutazione esclusivamente laddove si ponga*

la necessità di un adattamento di tali limiti, mentre gli stessi, così come fissati dal legislatore statale, risultano immediatamente operativi e cogenti nei casi in cui non abbisognino di adattamento".

Ha precisato, altresì, che *"gli enti di non ridotte dimensioni in genere sono in grado di disporre molteplici leve per far fronte alle necessità temporanee d'impiego di personale, per cui non dovrebbe presentarsi la necessità di porre una disciplina di raccordo. Negli enti che hanno una struttura organizzativa minima, invece, potrebbero determinarsi situazioni per le quali anche la mancanza di un dipendente può incidere sulla possibilità di assicurare le funzioni fondamentali. E' necessario comunque che siano poste in essere tutte le possibili misure organizzative atte a compensare la sopravvenuta esigenza, prima di esercitare la facoltà di adattamento della disciplina".*

Ha concluso affermando che *"I limiti imposti dalla norma sono, quindi, suscettibili di diretta applicazione e devono essere rispettati secondo le modalità indicate, mentre solo in presenza di particolari necessità, da dimostrare a fondamento dell'atto regolamentare, può essere adottato un atto generale conformativo del potere nei limiti dei principi posti dalla norma statale".*

Le predette conclusioni valgono, in linea generale, anche per il Comune di Belveglio che dovrà orientare le scelte gestionali che deve compiere applicando le indicazioni risultanti dalla delibera n. 11 del 17 aprile 2012 delle Sezioni riunite della Corte, così come richiamate dalla delibera n. 199 del 2012 di questa Sezione.

Peraltro, anche al fine di orientare le scelte dell'amministrazione occorre mettere in luce che lo stesso legislatore dopo la legge di stabilità è intervenuto in due occasioni per integrare la disciplina posta dall'art. 9, co. 28 del d.l. n. 78, al fine di mitigare il nuovo limite alle assunzioni a tempo determinato.

Innanzitutto, con la legge di conversione del d.l. 29 dicembre 2011, n. 216, è stato previsto che la limitazione riferita alle assunzioni di personale educativo, docente, della polizia municipale e alle stabilizzazioni di lavoratori socialmente utili in corso al momento della conversione del decreto sia applicabile a partire dal 2013 (art. 1, co. 6 bis della legge 24 febbraio 2012, n. 14).

Successivamente, l'art. 4 ter del d.l. 2 marzo 2012, n. 16, conv. dalla legge 26 aprile 2012, n. 44 ha stabilito che il limite del 50 per cento non si applichi, a partire dal 2013, alle assunzioni con contratti a tempo determinato riferite al personale *"strettamente necessario a*

garantire l'esercizio delle funzioni di polizia locale, di istruzione pubblica e del settore sociale".

Ferme restando le disposizioni normative riferite alle attività specificamente individuate nei citati articoli, le indicazioni contenute nella delibera n. 11 del 2012 delle Sezioni riunite, così come richiamate dal parere n. 199 del 2012 di questa Sezione permettono di delineare una risposta ai quesiti specifici posti dall'ente relativi ad alcune tipologie di lavoro che possono essere utilizzate dalle Amministrazioni pubbliche.

In relazione alle varie ipotesi formulate dal Comune di Belveglio, la Sezione osserva quanto segue.

Con riferimento alle assunzioni a tempo determinato effettuate nel 2010 ai sensi dell'art. 16 della legge 56/87 e prorogate nell'anno 2011 fino all'anno 2013 viene domandato dall'Ente se le stesse siano da considerare *"valide e possano ancora proseguire fino alla scadenza stabilita contrattualmente, ovvero debbano essere risolte, nel caso in cui l'ente non ha sostenuto alcuna spesa negli anni di riferimento"*. In relazione alla previsione contenuta nell'art. 16 della legge 28 febbraio 1987, n. 56 che prevede una particolare modalità di instaurazione del rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni nei casi di *"assunzioni dei lavoratori, da adibire a mansioni per le quali non sia previsto titolo professionale e da inquadrare nei livelli per i quali e' richiesto il solo requisito della scuola dell'obbligo, sulla base di selezioni effettuate tra gli iscritti nelle liste di collocamento ed in quelle di mobilità"*, così come in tutti i casi nei quali il rapporto di lavoro a tempo determinato sia stato instaurato prima dell'entrata in vigore dell'art. 4, co. 102 della legge di stabilità per il 2012 il contratto mantiene la sua validità per l'intero periodo, indipendentemente dalla circostanza che l'ente negli anni di riferimento (2009 o 2007 – 2008 – 2009) abbia sostenuto o meno spese in relazione a rapporti di lavoro a tempo determinato.

Quanto agli altri quesiti specifici formulati dal Sindaco del Comune di Belveglio al fine di verificare se alcune tipologie particolari di rapporto di lavoro rientrino o meno nella limitazione prevista dall'art. 9, co. 28, come modificato dalla legge di stabilità per il 2012, la Sezione rileva quanto segue:

- i rapporti di lavoro disciplinato dall'art. 90 del TUEL (*"staff del Sindaco"*) hanno natura temporanea e, pertanto, rientrano nella limitazione prevista dal citato art. 9, co. 28 del d.l. n. 78 del 2010 (sul

punto, in questi termini, si è espressa già la Sezione di controllo per la Campania con il parere n. 493 del 20 dicembre 2011);

- i rapporti di lavoro disciplinati dall'art. 110 del TUEL hanno natura temporanea e, pertanto, rientrano nella limitazione prevista dal citato art. 9, co. 28 del d.l. n. 78 del 2010 (sul punto, in questi termini, si sono espresse già la Sezione di controllo della Toscana con parere n. 6 in data 31 gennaio 2012 e la Sezione di controllo della Lombardia con parere n. 186 del 9 maggio 2012);

- i rapporti di lavoro previsti dall'art. 1, co. 557 della legge n. 311 del 2004 (utilizzo di dipendenti di altre amministrazioni pubbliche, previa autorizzazione di queste ultime) non rientrano fra quelli disciplinati dall'art. 9, co. 28 del d.l. n. 78 del 2010 poiché non instaurano un nuovo rapporto di lavoro ma prevedono unicamente l'utilizzo delle prestazioni rese da un soggetto che è già dipendente di un'Amministrazione pubblica (come ha evidenziato questa Sezione nel parere n. 200, in data 25 maggio 2012);

- l'utilizzo di prestazioni lavorative tramite voucher ricade nell'ambito della limitazione prevista dal citato art. 9, co. 28 del d.l. n. 78 del 2010 poiché si tratta di lavoro di tipo flessibile e temporaneo;

- l'utilizzo di prestazioni lavorative tramite "*cantieri di lavoro*" è sottoposto alla disciplina dell'art. 9, co. 28 poiché, anche se connotato da elementi di agevolazione sociale, rappresenta, comunque, una forma di lavoro temporaneo del quale l'Amministrazione si avvale per la realizzazione di opere di interesse locale. In proposito, l'esplicita esclusione dall'applicazione della norma in questione riferita agli LSU in corso di stabilizzazione contenuta nell'art. art, 1, co. 6 bis della legge 24 febbraio 2012, n. 14, di conversione del d.l. n. 216 del 2011 mette in luce che anche le forme di lavoro temporaneo caratterizzate da finalità sociale rientrano nelle limitazioni di carattere generale all'utilizzo del lavoro temporaneo.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Regione Piemonte,

rende il parere chiesto dal Sindaco del Comune di Belveglio, con nota in data 10 febbraio 2012, pervenuta per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali del Piemonte in data 9 marzo 2012, nei termini indicati sopra.

Copia del parere sarà trasmessa a cura del Direttore della Segreteria al Consiglio delle Autonomie Locali della Regione Piemonte ed all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

Così deliberato in Torino nell'adunanza del 21 giugno 2012.

Il Consigliere Relatore
F.to Dott. Giancarlo Astegiano

Il Presidente
F.to Dott.ssa Enrica Laterza

Depositato in Segreteria il **21/06/2012**

Il Funzionario Preposto
F.to Dott. Federico SOLA