

LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE RIUNITE PER LA REGIONE SICILIANA
IN SEDE CONSULTIVA

ha emesso nella camera di consiglio del 14 febbraio 2012 la seguente

DELIBERAZIONE

visto l'art. 23 del R.D. Lgs. 15.5.1946, n.455 (approvazione dello Statuto Regione Siciliana);
visto il D. Lvo 6.5.1948, n.655 (istituzione di Sezioni della Corte dei Conti per la Regione Siciliana);
vista la L. 14.1.1994, n.20 (disposizioni in materia di controllo e giurisdizione della Corte dei Conti);
visto il D. L.vo 18.6.1999, n.200 (norme di attuazione dello Statuto della Regione Siciliana e modifiche al D. L.vo n.655 del 1948);
vista a legge costituzionale 18.10.2001, n.3 (recante modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione);
visto l'art. 7, comma 8, della L. 5.6.2003, n.131 (disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18.10.2001, n.3).
vista la richiesta di parere inoltrata dal Sindaco del comune di Trecastagni (CT) con nota prot. n. 18822 del 23 settembre 2011 (prot. Cdc n. 130 del 23/9/2011);
vista l'ordinanza n. 9/2012/SSRR/Cons del 7 febbraio 2012 con cui il Presidente ha designato il magistrato relatore;
udito il magistrato relatore dott. Albo Francesco;

* * * * *

Con la nota in epigrafe, il Sindaco del comune di Trecastagni fa presente che l'ente nel 2009 ha sostenuto una spesa di personale superiore a quella del 2008, in violazione dell'art.1 comma 557 della L. n. 296/2006, per via dell'abrogazione dell'art. 8 comma 4 della LR n. 6/2009, che consentiva di decurtare dalla spesa di personale quella finanziata con contributo regionale per il personale ex LSU.

Poiché l'art. 1 comma 557 ter della L. n. 296/2006 introdotto dal DL n. 78/2010 impone il blocco totale delle assunzioni per gli enti che non rispettino tale limite di spesa, tale organo chiede di sapere:

1. se nel divieto di assunzione rientri la proroga dei contratti di diritto privato di cui alle LLRR n. 85/1995 e 16/2006 per 27 unità di personale precario in scadenza al 31 dicembre 2011;
2. se i finanziamenti ex legge n. 328/2000 possano essere destinati a) per progetti che

comprendono l'impiego di soggetti privati in condizioni economiche disagiate adibiti a servizi di pulizia dei locali comunali nell'ambito del progetto "potenziamento assistenza economica per assegno civico" , ovvero b) per l'affidamento a personale esterno, in aggiunta al personale comunale già esistente, dei servizi ausiliari ed educativi dell'asilo nido comunale;

3. se l'ente, che non ha all'interno alcuna risorsa umana per svolgere le funzioni di assistente sociale, possa stipulare, previa selezione, un incarico di collaborazione coordinata e continuativa per 12 ore settimanali con un soggetto esterno all'amministrazione.

Le Sezioni Riunite reputano preliminarmente la richiesta di parere ammissibile sotto il profilo soggettivo, essendo a firma del legale rappresentante dell'ente.

Per quanto concerne la verifica circa l'ammissibilità dal punto di vista "oggettivo", si osserva che l'elaborazione giurisprudenziale ha ripetutamente sottolineato che la funzione consultiva, attribuita alla Corte dei Conti dall'art. 7, comma 8 della L. n.131/2003, deve riguardare "tematiche di portata ed interesse generali", cioè generali ed astratte (v., ex *plurimis*, delibera della Sezione Centrale delle Autonomie del 27.4.2004; delibera n.1/2004 delle Sezioni Riunite per la Sicilia), non deve riguardare casi specifici che possano interferire con l'esercizio delle funzioni giurisdizionali demandate agli altri organi di magistratura, e deve inerire alla materia della contabilità pubblica.

Al fine di individuare un'accezione tecnica di contabilità pubblica che delimiti concettualmente la materia, vengono in ausilio gli indirizzi e i criteri generali della Sezione delle Autonomie, approvati il 27 aprile 2004 e la delibera 5/AUT/2006 del 10 marzo 2006, e gli ulteriori criteri elaborati dalle Sezioni riunite in sede di controllo, con delibera n. 54/CONTR/2010, cui si rinvia. In tale ambito non rientra certamente il quesito n. 2, relativo alla destinazione di finanziamenti della legge n. 328/2000 (legge quadro sugli interventi di carattere sociale).

Risultano invece ammissibili sotto il profilo oggettivo i quesiti n. 1 e n. 3, che vertono sull'interpretazione di norme limitative della spesa di personale e della spesa per incarichi esterni per gli enti soggetti al patto di stabilità interno, e che riguardano problematiche generali ed astratte, in grado di non interferire con l'esercizio delle funzioni giurisdizionali demandate agli altri organi di magistratura.

Venendo al merito, con il primo quesito il comune chiede di sapere se nel divieto di assunzione di cui all'art.1 comma 557 ter della L. n. 296/2006 rientri la proroga dei contratti di diritto privato di cui alle LLRR n. 85/1995 e 16/2006 per 27 unità di personale precario in scadenza al 31 dicembre 2011.

Il Collegio ricorda che l'art. 1 comma 557 della legge n. 296/2006 impone agli enti soggetti al patto di stabilità interno l'obbligo di assicurare la riduzione della spesa di personale e il contenimento della dinamica retributiva ed occupazionale, da garantire nell'ambito di interventi tesi prioritariamente alla riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti, alla razionalizzazione e allo snellimento delle strutture

....

burocratico – amministrative, nonchè al contenimento delle dinamiche di crescita della contrattazione integrativa.

A tal fine, il parametro di riferimento non può che essere rappresentato dalla omologa voce di spesa dell'anno immediatamente precedente, per via della chiara volontà del legislatore di incentivare la riduzione strutturale della spesa per il personale in termini progressivi e costanti (cfr. Sezione delle Autonomie, delibere n. 272010/SEZAUT e 3/2010/SEZAUT).

In tale prospettiva, l'art. 1 comma 557 bis della legge n. 296/2006 fornisce un'accezione molto ampia di spesa di personale, che si estende alle spese sostenute per i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, per la somministrazione di lavoro, per il personale di cui all'articolo 110 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, nonché per tutti i soggetti a vario titolo utilizzati, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture e organismi variamente denominati partecipati o comunque facenti capo all'ente.

In tale ambito rientra, per costante giurisprudenza di questa Corte (cfr. Sezione controllo per la Regione siciliana, delibera 96/2011/PRSP), anche la spesa finanziata con trasferimenti regionali per il personale ex LSU, a seguito dell'avvenuta abrogazione dell'art. 8 comma 4 della L. R. 14.5.2009 n. 6, ad opera dell'art. 17 comma 1 della L. R. n. 13/2009.

In caso di violazione dell'obbligo di contenimento della spesa rispetto all'esercizio precedente, gli enti inottemperanti incorrono nelle sanzioni previste dall'art. 1 comma 557 ter della L. n. 296/2006, ossia nel divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione continuata e continuativa e di somministrazione, **anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto**. Tale divieto si estende alla stipula di contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi del blocco.

La proroga contrattuale prospettata dall'amministrazione, pur ammessa in linea di principio dall'art. 7 della L.R. n. 24/2010 e dall'art. 14 comma 24 ter del DL n. 78/2010 (limitatamente ai profili di incidenza percentuale sulla spesa corrente), sembra trovare un limite proprio nel citato art. 1 comma 557 ter della L. n. 296/2006 e s.m.i., nel caso in cui l'ente abbia superato il limite di spesa di personale nell'anno precedente¹.

La sanzione prevista dal comma 557 bis, si badi bene, opera a prescindere dalla pronuncia specifica adottata dalla Sezione di controllo ai sensi dell'art. 1 comma 168 della L. n. 266/2005, essendo preciso dovere dell'ente accertare autonomamente, prima della redazione del programma dei fabbisogni di personale, l'assenza di condizioni ostative all'espletamento di nuove assunzioni, o alla stipula di contratti di lavoro.

¹ Tale soluzione interpretativa trova conferma nell'art. 14 comma 24 bis del DL n. 78/2010, in materia di proroga di contratti di lavoro a tempo determinato negli enti locali delle regioni a statuto speciale. In tale specifico ambito, la norma, nell'escludere l'operatività dei limiti di spesa previsti dall'art. 9 comma 28 per i rapporti di lavoro a tempo determinato, lascia fermi i vincoli previsti dall'art. 14, inclusi dunque quelli introdotti dal comma 7 (che introduce il comma 557 bis). Per tali proroghe, il successivo comma 24 ter esclude anche l'operatività dei limiti di incidenza percentuale previsti dall'art. 14 comma 9 del medesimo decreto.

Con specifico riferimento alla fattispecie prospettata nel quesito, il superamento del limite di spesa nel 2009 comportava il blocco totale delle eventuali assunzioni del 2010 disposte dopo l'entrata in vigore dell'art. 14 comma 9 del D.L. 31.5.2010 n. 78 e relativa legge di conversione.

Con il quesito n. 3 l'ente chiede se, non avendo all'interno alcuna risorsa umana per svolgere le funzioni di assistente sociale, possa procedere a stipulare un contratto di co.co.co. con un soggetto esterno nel 2012, con incarico a 12 ore e previa selezione.

In termini generali, bisogna ricordare innanzitutto che il comune può stipulare contratti di collaborazione coordinata e continuativa nel rispetto dei vincoli di spesa vigenti, e purchè non versi in una delle situazioni, quale ad esempio quella prevista dall'art. 1 comma 557 ter, di blocco sanzionatorio (esteso, come detto, anche a tale tipologia di contratti).

In ogni caso, l'incarico da conferire deve essere conforme alle prescrizioni di cui all'art. 7 comma 6 del D. Lgs. n. 165/2001, che subordina la legittimità degli incarichi esterni ad una serie di presupposti, tra cui la sussistenza di esigenze eccezionali e temporanee cui non è possibile far fronte con il personale in servizio (cfr. Sez. controllo Veneto, delibere n. 14/2008/INDPR, 32/2008/INDPR, 18/2009/REG, 21/2009/REG).

Alla luce di tali premesse, risulta assolutamente preclusa all'ente la possibilità di stipulare contratti di collaborazione coordinata e continuativa per lo svolgimento di funzioni – quali quelle di assistente sociale - di natura ordinaria, che rientrano, cioè, tra le sue funzioni istituzionali e che devono essere necessariamente svolte nell'ambito della sua struttura organizzativa (cfr. artt. 5 e 21 della L. R. n. 22/1986).

Gli incarichi esterni, infatti, non possono in alcun modo coprire i fabbisogni ordinari e le esigenze di carattere duraturo, cui gli enti sono tenuti a dare risposta, per il principio di "autosufficienza organizzativa", attraverso la programmazione triennale del fabbisogno del personale.

Diversamente opinando, infatti, si darebbe luogo ad una surrettizia - e dannosa - duplicazione del lavoro ordinariamente svolto dalle strutture amministrative, che si porrebbe in contrasto con i principi appena richiamati, e che finirebbe per generare nuovo precariato.

Tali considerazioni trovano ripetuta conferma nella stessa formulazione del citato art. 7 comma 6, che prevede che il ricorso a contratti di collaborazione coordinata e continuativa per lo svolgimento di funzioni ordinarie o l'utilizzo dei collaboratori come lavoratori subordinati è causa di responsabilità amministrativa per il dirigente che ha stipulato i contratti.

PQM

Le Sezioni Riunite della Corte dei Conti per la Regione Siciliana in sede consultiva, dichiarata

.....
l'inammissibilità sotto il profilo oggettivo del quesito n. 2, rendono il proprio parere nei termini sopra indicati.

Così deliberato a Palermo, nella camera di consiglio del 14 febbraio 2012.

L'ESTENSORE
(Francesco Albo)

IL PRESIDENTE
(Luciano Pagliaro)

Depositata in segreteria il 22 febbraio 2012

Per IL DIRIGENTE
(Gabriella Vincenti)