



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

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Giuseppe Zola	Consigliere
dott. Donato Centrone	Referendario
dott. Andrea Luberti	Referendario
dott. Paolo Bertozzi	Referendario (relatore)
dott. Cristian Pettinari	Referendario
dott. Giovanni Guida	Referendario
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio del 15 aprile 2014

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 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 nota prot. n. 735 del 13 marzo 2014, con la quale il comune di Dumenza (VA) ha richiesto un parere nell'ambito delle funzioni consultive attribuite alle Sezioni regionali di questa Corte;

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'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 sopra citato;

udito il relatore dott. Paolo Bertozzi.

premessato che

Con la nota sopra citata, a firma del Sindaco del comune di Dumenza (VA), si richiede un parere sulla corretta interpretazione dell'art. 9, comma 28, del decreto legge 31 maggio 2010, n.78, convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122 e, in particolare, sul limite di spesa per il personale assunto con forme di lavoro "accessorio".

Con la stessa nota si rappresenta in via preliminare che:

- il comune di Dumenza ha un territorio esteso su 19,49 Km² che necessita di costante manutenzione con particolare riferimento allo sfalcio dell'erba, nel periodo estivo, lungo le strade comunali che si sviluppano per oltre 50 Km;
- per rispettare il limite di cui all'art 9, comma 28, del decreto legge n. 78/2010, l'ente ha deciso di valutare l'affidamento ad una cooperativa/impresa del servizio in questione, quale alternativa al lavoro accessorio di cui all'art. 70 del decreto legislativo n. 276/2003, tuttavia i preventivi stilati mostrano l'evidenza di costi sproporzionati e comunque molto più elevati di quelli che il comune stesso dovrebbe sostenere qualora decidesse di ricorrere al lavoro accessorio.

Si formulano quindi i seguenti quesiti:

1. se il limite di cui al citato art. 9, comma 28, del decreto legge n. 78/2010 per la prestazione di servizi fondamentali per la collettività sia superabile laddove siano comprovati notevoli e certi risparmi di spesa per le casse comunali rispetto al ricorso ad altre forme di intervento;
2. quale sia la corretta interpretazione della medesima norma nella parte in cui recita "*a decorrere dal 2013 gli enti locali possono superare il predetto limite (omissis) per le spese sostenute per lo svolgimento di attività sociali mediante forme di lavoro accessorio di cui all'articolo 70, comma 1, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276*" e, in particolare, se tale interpretazione possa basarsi sulla destinazione del c.d. "voucher" a persone che vivono in condizione di svantaggio socio economico;
3. se sussistano e quali siano i parametri ed i tetti di spesa cui attenersi per l'attivazione di forme di lavoro accessorio destinate ad attività sociali.

ammissibilità

L'art. 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"*, prevede che le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane possano richiedere pareri in materia di contabilità pubblica alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

Quest'ultime risultano quindi investite, per effetto della legge sopra citata, di una nuova funzione di consulenza che si affianca a quella del controllo sulla sana gestione finanziaria degli enti locali, previsto dal precedente comma 7, quale ulteriore esplicitazione delle "forme di collaborazione" tra la Corte dei conti e le autonomie territoriali promossa dalla stessa legge al fine di assicurare il coordinamento della finanza pubblica.

La Sezione Autonomie della stessa Corte dei conti, con atto del 27 aprile 2004, in seguito integrato con le deliberazioni n. 5/AUT/2006 e n. 9/SEZAUT/2009, ha fissato i principi e le modalità per l'esercizio della funzione consultiva sopra descritta, individuando, tra l'altro, i soggetti legittimati alla richiesta di parere e le singole materie riconducibili alla nozione di contabilità pubblica.

Questa Sezione regionale è quindi chiamata a verificare, in via preliminare, l'ammissibilità della richiesta in esame, sia sotto il profilo soggettivo (legittimazione dell'organo richiedente) sia sotto il profilo oggettivo (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica).

I. Ammissibilità soggettiva.

L'art. 7, comma 8, della citata legge 5 giugno 2003, n. 131, come detto, riserva la facoltà di richiedere pareri in materia di contabilità pubblica esclusivamente alle Regioni e, *"di norma per il tramite del consiglio delle Autonomie locali"*, ai Comuni, alle Province e alle Città metropolitane.

La medesima facoltà, stante la natura speciale della funzione consultiva attribuita alla Corte, non può pertanto essere estesa a soggetti diversi da quelli espressamente indicati dalla legge.

La legittimazione alla richiesta di parere, inoltre, per i riflessi che ne possono scaturire sulla gestione finanziaria dell'ente, deve essere riconosciuta all'organo legislativamente investito della rappresentanza legale dell'ente medesimo ed individuabile, di regola, nel Presidente della Giunta regionale, nel Sindaco e nel Presidente della Provincia.

La mancata formulazione delle richieste provenienti da Comuni, Province e Città metropolitane per il tramite del Consiglio delle autonomie locali, secondo il consolidato orientamento della Sezione, non impedisce l'ammissibilità delle stesse, in attesa dell'entrata in funzione del predetto organo.

La richiesta di parere in esame, proveniente dal Sindaco del comune, legale rappresentante dell'ente e, come tale, legittimato a proporla, deve quindi ritenersi ammissibile sotto il profilo soggettivo.

II. Ammissibilità oggettiva.

La facoltà di richiedere pareri, oltre ad essere limitata ai soggetti sopra indicati, risulta legislativamente circoscritta alla sola materia della contabilità pubblica.

La funzione di consulenza riconosciuta alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti non è quindi di carattere generale, ma, coerentemente con le finalità di coordinamento della finanza pubblica perseguite dalla legge attributiva, si esplica esclusivamente su quesiti attinenti l'interpretazione di norme di contabilità e finanza pubblica, in modo da assicurarne una uniforme applicazione da parte delle autonomie territoriali.

Le Sezioni Riunite della Corte dei conti, chiamate a pronunciarsi nell'esercizio delle funzioni di coordinamento ad esse assegnate dall'art. 17, comma 31, del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, con la deliberazione n. 54/2010, hanno precisato che la funzione consultiva 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.

Si ritiene, in ogni caso, che il parere possa essere fornito solo rispetto a questioni di carattere generale che si prestino ad essere considerate in astratto, escludendo ogni valutazione su atti o casi specifici che determinerebbe 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 riconosciuta alla Corte dei conti dalla Costituzione repubblicana.

Le Sezioni regionali non possono pronunciarsi, inoltre, su quesiti che implicino valutazioni di comportamenti amministrativi suscettibili di interferire con altre funzioni intestate alla stessa Corte dei conti, ad altri organi giurisdizionali o a soggetti pubblici investiti dalla legge di funzioni di controllo o consulenza in determinate materie.

La richiesta di parere in esame, attenendo all'interpretazione di norme che fissano limiti alla spesa degli enti locali a salvaguardia degli equilibri di finanza pubblica, rientra nella materia della contabilità pubblica e, come tale, deve ritenersi ammissibile anche sotto il profilo oggettivo.

merito

I quesiti proposti richiedono di precisare la portata applicativa dell'art. 9, comma 28, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e successive modificazioni e integrazioni, con particolare riferimento al limite di spesa fissato per il personale assunto con forme di lavoro accessorio.

La norma, nel testo attualmente in vigore, prevede che *"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” .

Il successivo periodo, introdotto dalla legge 12 novembre 2011, n. 183, 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”.*

Le Sezioni Riunite della Corte dei conti, chiamate a pronunciarsi, in sede di questione di massima, sull'applicazione della norma agli enti locali (deliberazione n. 11/CONTR/2012 del 17 aprile 2012), hanno fissato 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."

Alla luce del quadro normativo e interpretativo sopra riferito si deve confermare, in via generale, la diretta applicabilità della disposizione in esame anche alle autonomie territoriali.

Solo ai comuni di minori dimensioni, laddove la mancata assunzione di personale possa compromettere l'esercizio di funzioni fondamentali e risulti impraticabile ogni altro rimedio organizzativo, è quindi consentito, mediante l'adozione di un apposito regolamento, di adeguarne la concreta applicabilità alle proprie specifiche esigenze, sempreché sia assicurata la finalità di contenimento della spesa di personale richieste dalla legge.

In ogni altro caso, gli enti locali rimangono tenuti ad osservare il limite di spesa nei termini normativamente indicati, rimanendo preclusa ogni valutazione discrezionale rispetto ad un assetto di interessi fissato dalla legge statale in sede di definizione dei principi di coordinamento di finanza pubblica che, come tale, non tollera eccezioni se non quelle previste dalla legge medesima.

Si deve pertanto escludere, per le ragioni sopra esposte, che l'ente possa avvalersi di personale assunto con forme di lavoro accessorio, tanto più se destinato ad attività non immediatamente riconducibili alle funzioni fondamentali del comune, oltre il limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009, anche quando ciò comporti, secondo l'apprezzamento dell'ente medesimo, un onere minore per le finanze comunali rispetto a forme alternative di intervento.

La stessa disposizione in esame, nella seconda parte, prosegue stabilendo che a decorrere dal 2013 gli enti locali possono superare il predetto limite del 50 per cento delle spese sostenute nel 2009 *"per le assunzioni strettamente necessarie a garantire l'esercizio delle funzioni di polizia locale, di istruzione pubblica e del settore sociale nonché della per le spese sostenute per lo svolgimento di attività sociali mediante forme di lavoro accessorio di cui all'articolo 70, comma 1, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276"*.

Resta in ogni caso fermo *"che comunque la spesa complessiva non può essere superiore alla spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009"*.

Tale previsione, aggiunta al testo originale della norma per effetto di successivi interventi legislativi, individua una serie di ipotesi in cui il ricorso al lavoro c.d. "flessibile", in eccezione alla regola generale sopra stabilita, è ammesso nei più ampi limiti dell'intera spesa sostenuta nel 2009.

Si tratta, come più volte confermato dai pareri resi in materia dalle Sezioni di controllo della Corte dei conti, di una disposizione eccezionale giustificata dall'esigenza di assicurare lo svolgimento delle funzioni fondamentali in determinati settori di attività e che, come tale, non può essere applicata analogicamente in casi diversi da quelli espressamente previsti.

Alla luce delle predette coordinate interpretative si presta ad essere chiarita, come richiesto dall'ente, la nozione di *"spese sostenute per lo svolgimento di attività sociali mediante forme di lavoro accessorio di cui all'articolo 70, comma 1, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276"*.

Questo ultimo – giova ricordare - dispone che *"per prestazioni di lavoro accessorio si intendono attività lavorative che non danno luogo, con riferimento alla totalità dei committenti, a compensi superiori a 5.000 euro nel corso di un anno solare, annualmente rivalutati sulla base della variazione dell'indice ISTAT dei prezzi al consumo per le famiglie degli operai e degli impiegati intercorsa nell'anno precedente. Fermo restando il limite complessivo di 5.000 euro nel corso di un anno solare, nei confronti dei committenti imprenditori commerciali o professionisti, le attività lavorative di cui al presente comma possono essere svolte a favore di ciascun singolo committente per compensi non superiori a 2.000 euro, rivalutati annualmente ai sensi del presente comma. Per gli anni 2013 e 2014, prestazioni di lavoro accessorio possono essere altresì rese, in tutti i settori produttivi, compresi gli enti locali, fermo restando quanto previsto dal comma 3 e nel limite massimo di 3.000 euro di corrispettivo per anno solare, da percettori di prestazioni integrative del salario o di sostegno al reddito. L'INPS provvede a sottrarre dalla contribuzione figurativa relativa alle prestazioni integrative del salario o di sostegno al reddito gli accrediti contributivi derivanti dalle prestazioni di lavoro accessorio"*.

La norma, nella sua attuale formulazione, costituisce l'approdo di un'evoluzione legislativa che, superando progressivamente i limiti stabiliti per il ricorso a tale forma di lavoro, originariamente riservata a determinate categorie di soggetti (disoccupati, inoccupati, studenti, etc.) e per altrettanto determinate categorie di attività, ne ha ammesso, soprattutto dopo la riforma recata dalla legge 28 giugno 2012, n. 92, un'applicazione soggettivamente ed oggettivamente generalizzata con il solo limite del compenso percepito dal lavoratore nell'anno solare.

Gli enti locali hanno tradizionalmente fatto ricorso al lavoro accessorio, tra l'altro, per assumere direttamente soggetti versanti in particolari condizioni di svantaggio economico e sociale, destinandoli a svolgere specifiche prestazioni a favore degli stessi enti secondo quanto consentito dall'originaria formulazione dell'art. 70, comma 1, del decreto legislativo n. 276/2003 (lavori di giardinaggio, pulizia e manutenzione di edifici, strade, parchi e monumenti; lavori nell'ambito di manifestazioni sportive, culturali, fieristiche o caritatevoli e di lavori di emergenza o di solidarietà).

Ciò detto, l'esigenza di contenere le eccezioni previste dall'art. 9, comma 28, del decreto legge n. 78/2010, nelle sole ipotesi riconducibili all'esercizio delle funzioni fondamentali del comune, in coerenza con finalità della norma evidenziate anche dalla giurisprudenza contabile, porta a ritenere che le attività sociali attivabili mediante il ricorso al lavoro accessorio siano esclusivamente quelle che si qualificano come tali in ragione della natura

“sociale” delle attività medesime ovverosia che consistano nel fornire servizi direttamente alle persone che versano in stato di bisogno.

Come affermato da questa stessa Sezione, con la deliberazione n. 447/2013/PAR del 16 ottobre 2013, sulla base della legislazione vigente in materia e in accordo con l'interpretazione della Corte costituzionale, *“le funzioni propriamente riferibili al settore sociale sono quelle di natura assistenziale (assistenza economica, domiciliare, residenziale, sociale) riferibili ad esigenze primarie della popolazione”*.

Si consideri sotto questo profilo che l'art. 19, comma 1, del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, nell'elencare le funzioni fondamentali dei comuni, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, prevede, alla lettera g), la *“progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini”*, precisando in senso restrittivo il generico riferimento alle *“funzioni del settore sociale”* riportato nell'elenco di cui all'art. 21 della legge 5 maggio 2009, n. 42.

Rimane viceversa soggetto al limite generale del 50 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2009, contrariamente a quanto prospettato dal comune istante, l'impiego di personale con forme di lavoro accessorio per attività, svolte a favore dell'ente che, quantunque possano costituire l'occasione per fornire, in modo indiretto, un sostegno economico a persone in condizioni di disagio, non costituiscono attività sociali nel senso sopra precisato.

Si deve infine rimarcare che il ricorso a forme di lavoro accessorio per lo svolgimento di attività sociali, oltre al limite dell'intera spesa sostenuta nel 2009, rimane comunque soggetto a tutte le preclusioni imposte dalle norme in materia di contenimento delle spese per il personale.

Lo stesso art. 70 del decreto legislativo n. 273/2003 è esplicito in questo senso nel sancire, al comma 3, che *“il ricorso a prestazioni di lavoro accessorio da parte di un committente pubblico è consentito nel rispetto dei vincoli previsti dalla vigente disciplina in materia di contenimento delle spese di personale e, ove previsto, dal patto di stabilità interno”*.

Il ricorso a tali prestazioni, in particolare, deve ritenersi escluso, secondo il consolidato orientamento della giurisprudenza contabile, nelle seguenti ipotesi (Cfr. Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazioni n. 722/2010/PAR e n. 198/2012/PAR):

- mancato rispetto del patto di stabilità interno per gli enti che vi sono sottoposti;
- mancato rispetto dell'obbligo di riduzione della spesa di personale di cui all'art. 1, comma 562 o comma 557, della legge 27 dicembre 2006, n. 296;
- incidenza percentuale delle spese di personale sul totale della spesa corrente superiore al 50 per cento.

Si tratta, infatti, di fattispecie sanzionate con il divieto di assunzione di personale in qualsiasi forma che si estende anche al ricorso al lavoro accessorio, ivi compresi i casi sottratti al rispetto del limite del 50 per cento della spesa sostenuta nel 2009.

P.Q.M.

Nelle considerazioni che precedono è espresso il parere della Sezione.

Così deciso nell'adunanza del 15 aprile 2014.

Il Relatore
(dott. Paolo Bertozzi)

Il Presidente
(dott. Nicola Mastropasqua)

Depositato in Segreteria
il 28/04/2014

Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)