



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

composta dai magistrati:

dott. Gianluca Braghò	Presidente f.f.
dott. Donato Centrone	Referendario (relatore)
dott. Andrea Luberti	Referendario
dott. Paolo Bertozzi	Referendario
dott. Cristian Pettinari	Referendario
dott. Giovanni Guida	Referendario
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	Referendario

nella camera di consiglio del 26 novembre 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 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 6 ottobre 2014 con la quale il Sindaco del Comune di Cavernago (BG) ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista la nota dell'8 ottobre 2014, con la quale il Sindaco del Comune di Introzzo ha richiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per la camera di consiglio odierna per deliberare sulla sopra indicata richiesta;

Udito il relatore, dott. Donato Centrone

Premesso che

Il Sindaco del comune di Cavernago, con nota del 6 ottobre 2014, ha formulato una richiesta di parere avente ad oggetto i limiti posti alla spesa per assunzioni a tempo determinato o con altri contratti c.d. flessibili dall'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010, convertito con legge n. 114/2014, come modificato dall'art. 11, comma 4 bis, del d.l. n. 90/2014, convertito con legge n. 114/2014. La norma, nella sua attuale formulazione, infatti, prevede che gli enti locali possano 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. Il comma prosegue specificando che, a decorrere dal 2013, gli enti locali possono superare il predetto limite per le assunzioni strettamente necessarie a garantire l'esercizio delle funzioni di polizia locale, di istruzione pubblica e del settore sociale, nonché per le spese sostenute per lo svolgimento di attività sociali mediante forme di lavoro accessorio di cui all'articolo 70, comma 1, del d.lgs. n. 276/2003. Subito dopo, prima del periodo che completava l'esposta eccezione introdotta dal legislatore nel 2012 ("Resta fermo che comunque la spesa complessiva non può essere superiore alla spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009", cfr. art. 4 ter del n. 16/2012, convertito con modificazioni dalla legge n. 44/2012), l'art. 11, comma 4 bis, del d.l. n. 90/2014, convertito con legge n. 114/2014, ha inserito un nuovo periodo, in base al quale "Le limitazioni previste dal presente comma non si applicano agli enti locali in regola con l'obbligo di riduzione delle spese di personale di cui ai commi 557 e 562 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e successive modificazioni, nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente".

Il comune istante, in regola con gli obblighi di riduzione delle spese per il personale di cui al comma 557 dell'art. 1 della L. 296/2006, riferisce di aver speso, nel corso del 2009, per contratti a tempo determinato, la somma complessiva di € 18.232.

Alla luce delle limitazioni vigenti, chiede se per l'anno 2015 possa procedere a 2 assunzioni a tempo determinato (un'assistente sociale part time, a 10 ore settimanali, per un costo annuo di € 9.295; un dipendente amministrativo a tempo determinato part time, a 18 ore settimanali, per un costo annuo di € 14.770) che, complessivamente considerate, comporterebbero una spesa superiore a quella sostenuta nel 2009.

Il Sindaco del comune di Introzzo, con nota n. 2188 del giorno 8 ottobre 2014, dopo aver posto due quesiti in materia di qualificazione, ai fini delle capacità assunzionali, delle cessazioni e delle assunzioni avvenute per mobilità, oggetto di esame in altra deliberazione della Sezione

assunta nella odierna camera di consiglio, ha posto ulteriore quesito, afferente, anche in questo caso, alla deroga in materia di limitazioni alla spesa per rapporti di lavoro di natura c.d. flessibile (art. 9, comma 28, del d.l. n.78/2010, convertito con legge n. 122/2010), introdotta dal d.l. n. 90/2014, convertito con legge n. 114/2014, per gli enti in regola con la riduzione delle spese di personale di cui ai commi 557 e 562 dell'art. 1 della legge n. 296/2006. In particolare, chiede se la predetta deroga sia da intendersi come attuale assenza di obblighi in materia o se permanga il limite della spesa impegnata nel 2009.

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 dei comuni di Cavernago e di Introzzo, il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta 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. 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.

Il presente presupposto soggettivo sussiste nel quesito richiesto dai sindaci dei comuni di Cavernago e Introzzo.

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 (deliberazione 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 o nei casi di interferenza, in concreto, con competenze di altri organi giurisdizionali.

Tanto premesso, l'istanza dei Sindaci di Cavernago e di Introzzi risulta ammissibile attenendo all'interpretazione di una norma di finanza pubblica avente ad oggetto un complessivo aggregato di spesa, quello delle assunzioni effettuate con contratti di lavoro c.d. flessibili. Alla luce della connessione oggettiva dei due quesiti, ponenti identico dubbio interpretativo in relazione alla medesima norma di finanza pubblica, la Sezione ne ha deliberato la riunione.

Esame nel merito

L'art. 9 comma 28 del d.l. 78/2010, dopo la modifica apportata dall'art. 4, comma 102, della legge 183/2011, ha esteso agli enti locali, quale principio generale ai fini del coordinamento della finanza pubblica, la disposizione in base alla quale le amministrazioni pubbliche possono 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.

Il quesito posto dai comuni istanti sottende l'esegesi della recente novella apportata alla descritta norma dall'art. 11, comma 4 bis del d.l. n. 90/2014, convertito con legge n.

114/2014, che testualmente prevede: *"Le limitazioni previste dal presente comma non si applicano agli enti locali in regola con l'obbligo di riduzione delle spese di personale di cui ai commi 557 e 562 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e successive modificazioni, nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente"*.

La problematica è stata già affrontata dalla scrivente Sezione con la deliberazione n. 264/PAR del 17/10/2014. Nell'occasione, sulla base di motivazioni più avanti esplicitate, si è concluso nel senso che, in base alla recente novella, per gli enti locali in regola con l'obbligo di riduzione delle spese complessive per il personale, posto dai commi 557 e 562 dell'articolo 1 della legge n. 296/2009, e successive modificazioni, non operano gli ulteriori limiti posti dall'art. 9, comma 28, del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, in materia di spesa per il personale assunto con contratto di lavoro a tempo determinato o con altri c.d. flessibili.

Diverso l'orientamento assunto dalla Sezione Puglia nella deliberazione n. 174/2014/PAR, depositata quasi contestualmente. Nell'indicata pronuncia, è stato evidenziato come *"immediatamente dopo il periodo introdotto dalla novella legislativa recata dalla L. n. 144/2014 in sede di conversione del D.L. n. 90/2014 e diretta ad escludere le limitazioni dell'art. 9, comma 28, del D. L. n. 78/2010 per gli enti che hanno osservato le disposizioni dei commi 557 e 562 dell'art. 1, della L. n. 296/2006, permane comunque la vigenza del seguente disposto normativo: resta fermo che comunque la spesa complessiva non può essere superiore alla spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009"*.

Conseguentemente ha ritenuto che l'Ente, nell'eventualità del ricorso a forme di lavoro *"flessibile"*, è tenuto a garantire l'osservanza della predetta disposizione vincolistica che impedisce di oltrepassare l'ammontare della spesa sostenuta nell'esercizio 2009 per le medesima finalità.

Peraltro, come chiarito dalla recente deliberazione Sezione delle Autonomie n. 21/SEZAUT/2014/QMIG del 15/09/2014, le previsioni recate dalle novelle del D. L. n. 90/2014 che hanno introdotto ipotesi ben precise di esclusione dall'applicazione della disciplina vincolistica in materia di spesa di personale, sembrerebbero confermare, da una parte, la tecnica con la quale è intervenuto negli ultimi anni il legislatore in subiecta materia e dall'altra, la validità della linea ermeneutica (*ubi lex voluit dixit*) di stretta interpretazione del dettato normativo, fino ad ora seguito.

Quest'ultimo orientamento risulta seguito, con similari argomentazioni, dalla Sezione Campania nella deliberazione n. 232/PAR/2014.

La collocazione del nuovo periodo, all'interno del comma 28 dell'art. 9 del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, costituisce la causa delle difformità interpretative sollevate dai comuni istanti.

Antecedentemente all'intervento in esame, infatti, il frammento del comma, inciso dalla recente modifica, così statuiva: *"A decorrere dal 2013 gli enti locali possono superare il predetto limite per le assunzioni strettamente necessarie a garantire l'esercizio delle funzioni di*

polizia locale, di istruzione pubblica e del settore sociale nonché 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 fermo che comunque la spesa complessiva non può essere superiore alla spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009".

Come noto, anche tale ultima disposizione, composta di due distinti periodi, concretante un'unica eccezione alla regola finanziaria generale posta dal comma 28 in esame (riduzione della spesa al 50% rispetto al 2009), non era contenuta nell'originaria formulazione della norma, ma è stata inserita dall'art. 4 ter del d.l. n. 16/2012, convertito con legge n. 44/2012.

In base a quest'ultima previsione il parametro della spesa sostenuta nel 2009 si riferisce alla deroga introdotta dal periodo immediatamente precedente, che consente agli enti locali di superare i limiti posti dal ridetto comma 28 *"per le assunzioni strettamente necessarie a garantire l'esercizio delle funzioni di polizia locale, di istruzione pubblica e del settore sociale nonché 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"*.

La novella apportata dalla legge n. 114/2014, di conversione al d.l. n. 90/2014, essendo stata inserita all'interno dei due periodi esaminati, costituenti un'unica eccezione, introdotti dal citato d.l. n. 16/2012, convertito con legge n. 44/2012, può sicuramente far nascere il dubbio che il limite introdotto dalla novella del 2012 (*"resta fermo che comunque la spesa complessiva non può essere superiore alla spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009"*) si riferisca anche alla più recente deroga, relativa agli enti locali in regola con l'obbligo di riduzione delle spese complessive di personale (commi 557 e 562 dell'art. 1 della legge n. 296/2006). Tale conclusione è apparsa alla Sezione superabile valorizzando due ulteriori criteri interpretativi.

In primo luogo, sorregge un'interpretazione contraria all'applicabilità del limite ora richiamato agli enti locali in regola con l'obbligo di riduzione delle spese complessive di personale, lo stesso dato testuale della novella, che si riferisce in modo chiaro alle *"limitazioni previste dal presente comma"*. Tale riferimento costituisce un sicuro argomento per portare ad escludere che operi ancora, nei confronti degli enti locali ivi indicati, il limite riferito alla spesa sostenuta nel 2009 (ragionamento simile è stato operato dalla Sezione con la deliberazione n. 147/2012/PAR, in sede di interpretazione dei limiti alle partecipazioni societarie posti dall'ormai abrogato art. 14, comma 32, del d.l. n. 78/2010, convertito con legge n. 122/2010).

Nella deliberazione n. 264/2014/PAR, inoltre, la Sezione ha precisato come sia vero che, nella formulazione complessiva ora vigente del comma in esame, la più recente previsione derogatoria appaia legata al suddetto limite (il *"resta fermo che comunque"* costituisce il periodo immediatamente successivo a quello introdotto dalla novella del 2014), ma ciò appare frutto di una non precisa operazione di "chirurgia legislativa". Tale limite, infatti, era connesso, e introdotto contestualmente, all'eccezione posta dall'art. 4 ter del d.l. n. 16/2012, convertito

con legge n. 44/2012 (mentre il legislatore del 2014 non richiede altro presupposto per l'integrazione della nuova eccezione alle regole poste dal ridetto comma 28 se non il rispetto dei limiti complessivi alla spesa per il personale).

Il ritenere applicabile quest'ultimo limite anche all'eccezione introdotta dall'art. 11, comma 4 bis, del d.l. n. 90/2014, appare urtare non solo con il dato letterale della novella (che si riferisce in generale a tutte "*le limitazioni previste dal presente comma*" e non solo a quelle che precedono la proposizione nella quale tale espressione si colloca), ma con la stessa *ratio* che pare sorreggere il più recente intervento modificativo. Come ricavabile anche dagli atti preparatori, l'intervento legislativo è volto a consentire agli enti locali in regola con l'obbligo di riduzione della complessiva spesa storica per il personale una maggiore flessibilità, riconoscendogli la facoltà di incrementare la spesa per il personale assunto con contratti a tempo determinato o altri c.d. flessibili, purché compensata da corrispondente riduzione di altre voci della complessiva spesa per il personale (pena lo sfioramento dell'obiettivo complessivo di riduzione della spesa per il personale, posto dai commi 557 e 562 della legge n. 296/2009, che non solo non è posto in discussione, ma il cui rispetto costituisce presupposto per l'applicazione della disciplina di maggior favore in materia di assunzioni a tempo determinato).

Sotto un profilo più ampio, si sottolinea come il d.l. n. 90/2014, convertito con legge n. 114/2014, abbia introdotto, per la gli enti locali, nel quadro di un ribadito rispetto dei complessivi limiti di spesa per il personale, una serie di attenuazioni a specifici vincoli di finanza pubblica rispetto a quanto disposto da disposizioni di legge previgenti. L'art. 3 del decreto legge, infatti, aumenta i contingenti assunzionali (commi 5 e 5 quater), abroga l'obbligo di consolidamento con i costi di personale sostenuti da società partecipate (comma 5), attenua gli obblighi direttamente imposti a società partecipate e organismi strumentali (comma 5 e 5 quinquies), introduce eccezioni ai limiti posti alla spesa per il personale assunto a tempo determinato (commi 6 bis e 9). Allo stesso modo, sempre in materia di personale, l'art. 11 del medesimo d.l. n. 90/2014, oltre all'eccezione introdotta dal comma 4 bis, di cui si discute, eleva le percentuali di incarichi dirigenziali conferibili ai sensi dell'art. 110 TUEL (comma 1) ed attenua la portata dell'obbligo di riduzione della spesa complessiva per il personale per gli enti di minori dimensioni (comma 4 quater).

Sotto tale ultimo profilo la Sezione ritiene che l'inciso motivazionale presente nella deliberazione Sezione delle Autonomie n. 21/2014/QMIG del 15/09/2014, valorizzato dalle deliberazioni delle Sezioni Puglia (n. 174/2014) e Campania (n. 232/2014), in base al quale le previsioni recate dal d.l. n. 90/2014 hanno introdotto ipotesi ben precise di esclusione dall'applicazione della disciplina vincolistica in materia di spesa di personale, che confermerebbero la validità della linea ermeneutica di stretta interpretazione del dettato normativo, costituisce ulteriore argomento a sostegno della tesi proposta dalla scrivente Sezione. L'eccezione posta dall'art. 11, comma 4 bis, del d.l. n. 90/2014, convertito con legge

n. 114/2014 (*"Le limitazioni previste dal presente comma non si applicano agli enti locali in regola con l'obbligo di riduzione delle spese di personale di cui ai commi 557 e 562 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e successive modificazioni, nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente"*), integrerebbe, infatti, proprio una delle "ipotesi ben precise di esclusione dall'applicazione della disciplina vincolistica in materia di spesa di personale" indicate dalla Sezione delle Autonomie.

Pare infine non superfluo sottolineare, sotto un profilo di garanzia degli equilibri complessivi di finanza pubblica, che l'interpretazione proposta dalla Sezione non incide sull'eventuale conseguimento di altri obiettivi posti da differenti di norme di coordinamento, sia, per esempio, alla spesa complessiva per il personale (che, anzi, è presupposto per l'applicazione dell'eccezione) sia ai vincoli del patto di stabilità interno (la cui osservanza non è in discussione).

P.Q.M.

ritiene la Sezione, in presenza dell'oggettivo contrasto interpretativo presentatosi sulla questione, di sottoporre al Presidente della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 64 del d.l. n. 174 del 10/10/2012, convertito con legge n. 213 del 07/12/2012, l'opportunità di rimettere alla Sezione delle Autonomie la seguente questione di massima: "se gli enti locali in regola con l'obbligo di riduzione delle spese di personale di cui ai commi 557 e 562 dell'art. 1, commi 557 e 562, della legge n. 296/2006, debbano osservare, alla luce della novella apportata dall'art. 11, comma 4 bis del d.l. n. 90/2014, convertito con legge n. 114/2014, le limitazioni poste alla spesa per rapporti di lavoro c.d. flessibili dall'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010, convertito con legge n. 122/2010".

Il relatore
(Donato Centrone)

Il Presidente f.f.
(Gianluca Braghò)

Depositata in Segreteria
il 27 novembre 2014
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)