



REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

IN

**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
LOMBARDIA**

composta dai magistrati:

dott. Gianluca Braghò	Presidente f.f.
dott.ssa Laura De Rentiis	Primo Referendario
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 21 aprile 2015

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 n. 2435 del 9 marzo 2015, con la quale il comune di Vittuone (MI) ha chiesto 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 il Sindaco del comune di Vittuone richiede un parere sulla corretta applicazione dell'art. 9, comma 28, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78 convertito dalla legge 31 luglio 2010, n. 122 con particolare riferimento all'ultimo periodo ove si afferma che *"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"*.

A tal fine si precisa che:

- nell'anno 2009 l'ente non ha sostenuto spese per lavoro accessorio, e nemmeno nel triennio 2007/2009;
- nell'anno 2009 sono stati conferiti incarichi di collaborazione coordinata e continuativa per euro 26.573,52.

Si specifica inoltre in regola con l'obbligo di riduzione della spese di personale attualmente stabilito e che la spesa di largamente inferiore alla media degli anni 2009/2011.

Ciò premesso, si chiede se sia possibile nell'anno in corso, non ritenendo soddisfacente per le esigenze dell'ente ricorrere ad incarichi di collaborazione coordinata continuativa, utilizzare tale disponibilità economica per incarichi di lavoro accessorio.

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.

Tale 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.

Alla luce delle predette considerazioni la richiesta di parere in esame deve ritenersi ammissibile anche sotto il profilo oggettivo in quanto pone un quesito riguardante la corretta interpretazione di una disposizione di legge diretta al contenimento della spesa pubblica e, come, tale rientrante nella nozione di contabilità pubblica sopra precisata.

merito

La richiesta di parere concerne la corretta applicazione dell'art. 9, comma 28, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla legge 31 luglio 2010, n. 122, che prevede limiti di spesa per l'utilizzo di forme di lavoro c.d. "flessibile" da parte delle amministrazioni pubbliche.

Vi si afferma 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.

Si precisa quindi espressamente 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.*

L'ultimo periodo del medesimo comma sancisce infine che *"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".*

Lo specifico quesito sottoposto alla Sezione richiede di stabilire, in particolare, se un ente locale che non abbia sostenuto spese per contratti di lavoro accessorio nel 2009, (né nel triennio 2009-2011) possa ugualmente assumere personale con tale tipologia contrattuale, utilizzando come parametro di riferimento la spesa sostenuta nello stesso anno per contratti di collaborazione coordinata e continuativa.

Il dubbio interpretativo scaturisce dalla circostanza che la formulazione letterale della norma sopra richiamata sembra ascrivere le due forme contrattuali del lavoro accessorio e della collaborazione coordinata e continuativa, previste rispettivamente dal primo e dal secondo periodo del primo capoverso, a differenti categorie di rapporti di lavoro flessibile agli effetti del computo del limite di spesa.

Questa Sezione ritiene di condividere al riguardo l'orientamento già espresso in materia da altre Sezioni di controllo della Corte dei conti (Sezione regionale di controllo per la Liguria, deliberazione n. 20/2012/PAR; Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazione n. 280/2013/PAR) secondo il quale un'interpretazione logico-sistematica della disciplina di legge in esame autorizza una considerazione cumulativa della spesa sostenuta per le diverse tipologie di contratti flessibili utilizzate dagli enti locali.

Si deve rilevare in primo luogo, muovendo dal dato letterale, che le due categorie di contratti contemplate dalla norma sono sottoposte al medesimo limite di spesa ed al medesimo regime derogatorio, non distinguendosi a tali effetti, nel testo della legge, tra i rapporti di lavori previsti dal primo o dal secondo periodo.

La sottoposizione dei contratti di lavoro flessibile a stringenti limiti di spesa si inserisce nel più ampio quadro degli interventi legislativi diretti alla riduzione del personale delle amministrazioni pubbliche e risponde all'esigenza di assicurare che i risparmi di spesa

garantiti dal vincoli imposti per le assunzioni a tempo indeterminato non siano vanificati con il massiccio ricorso a forme di lavoro temporaneo.

In considerazione di tale finalità non è dato rinvenire nel sistema alcuna ragione per cui i contratti a tempo determinato e di collaborazione coordinata e continuativa da una parte e contratti di formazione lavoro, somministrazione e lavoro accessorio dall'altra dovrebbero essere sottoposti, distintamente, ad un medesimo limite di spesa.

Si deve peraltro considerare che le disposizioni in esame, originariamente dettate per le sole amministrazioni statali sono divenute, per effetto art. 4, comma 102, della legge 12 novembre 2011, n. 183, principi generali ai fini del coordinamento della finanza pubblica ai quali gli enti locali sono tenuti ad adeguarsi.

Le Sezioni Riunite di questa Corte, chiamate a pronunciarsi sull'adeguamento degli enti locali alla normativa in discorso, con la deliberazione n. 11/CONTR/2012 del 17 aprile 2012, hanno avuto modo di precisare che a determinate condizioni, gli enti locali possano conseguire l'obiettivo di contenimento della spesa, stabilito dalla citata norma, agendo indifferentemente su ciascuno dei livelli di spesa previsti in bilancio per le varie tipologie di personale non riconducibili al rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato.

Si è affermato, in particolare, che nel solo caso in cui l'applicazione diretta impedisca l'assolvimento delle funzioni fondamentali degli enti e non esistano altri possibili rimedi organizzativi per fronteggiare la situazione, sia ammissibile configurare un adeguamento del vincolo attraverso lo specifico strumento regolamentare, segnalando quindi come possibile ambito di adeguamento, *"la considerazione cumulativa dei limiti imposti dalla norma ai due diversi insiemi di categorie di lavoro flessibile individuati"*.

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.

Sulla questione è intervenuta da ultimo la Corte costituzionale che, con la sentenza 6 luglio 2012, n. 173, ha dichiarato infondata la questione di legittimità dell'art. 9, comma 28, del decreto legge n. 78/2010, ritenendo la norma legittimamente emanata dallo Stato nell'esercizio della sua competenza concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica.

Essa, infatti - come espressamente affermato dalla Suprema Corte - pone un obiettivo generale di contenimento della spesa relativa ad un vasto settore del personale e, precisamente, a quello costituito da quanti collaborano con le pubbliche amministrazioni in virtù di contratti diversi dal rapporto di impiego a tempo indeterminato, lasciando tuttavia alle singole amministrazioni la scelta circa le misure da adottare con riferimento ad ognuna delle categorie di rapporti di lavoro da esso previste.

Ne viene che ciascun ente *“può determinare se e quanto ridurre la spesa relativa a ogni singola tipologia contrattuale, ferma restando la necessità di osservare il limite della riduzione del 50 per cento della spesa complessiva rispetto a quella sostenuta nel 2009”*.

Alla luce delle predette considerazioni si può conclusivamente ritenere che un ente locale, nell'ambito della propria autonomia, sia legittimato ad individuare le tipologie di lavoro flessibile che ad esso necessitano per l'esercizio delle proprie funzioni, ferma restando l'inderogabilità dei limiti di spesa imposti dall'art. 9, comma 28, del decreto legge n. 78/2010.

Pertanto un ente locale che, come nel caso prospettato dal comune istante, nell'esercizio 2009 non abbia sostenuto spese per contratti di formazione lavoro, somministrazione o lavoro accessorio potrà ugualmente ricorrere a tali tipologie contrattuali nel rispetto dei limiti stabiliti dalla norma sopra citata riferiti alle spese sopportate nel medesimo esercizio 2009 per contratti a tempo determinato o di collaborazione coordinata e continuativa.

P.Q.M.

Nelle considerazioni che precedono è espresso il parere della Sezione.

Così deliberato nella Camera di consiglio del 21 aprile 2015.

Il Relatore
(dott. Paolo Bertozzi)

Il Presidente
(dott. Gianluca Braghò)

Depositato in Segreteria
il 18/05/2015
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)