

**REPUBBLICA ITALIANA**  
**la**  
**Corte dei conti**  
**in**  
**Sezione regionale di controllo per la Puglia**

Nella camera di consiglio del 19 febbraio 2015 composta da:

Presidente di Sezione	Agostino Chiappiniello	Presidente
Consigliere	Luca Fazio	
Consigliere	Stefania Petrucci	
Referendario	Rossana De Corato	
Referendario	Cosmo Sciancalepore	
Referendario	Carmelina Adesso	Relatore

ha assunto la seguente deliberazione

sulla richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Poggiorsini (BA) trasmessa con prot. n. 3979 del 12 novembre 2014 ed assunta al protocollo della Segreteria della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Puglia il 13 novembre 2014 prot. 0003907-13/11/2014-SC-PUG-T75-A;

Vista l'ordinanza n. 9 del 13 febbraio 2015 con la quale è stata convocata la Sezione regionale di controllo per il giorno 19 febbraio 2015;

udito il relatore, Referendario Carmelina Adesso

Ritenuto in

**FATTO**

Il Sindaco del comune di Poggiorsini (BA) chiede alla Sezione un parere circa l'interpretazione dell'art. 9, comma 28, del decreto legge 31 maggio 2010 n. 78, convertito dalla legge 30 luglio 2010 n. 122, come modificato dall'art 11, comma 4 bis, del decreto legge 24 giugno 2014 n. 90, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014 n. 114.

In particolare, il Sindaco espone che:

-il comune di Poggiorsini è un ente di piccole dimensioni con 1403 abitanti;

-attualmente, prestano servizio solo 6 unità lavorative a tempo pieno ed indeterminato che, tuttavia, non sono sufficienti all'espletamento delle normali attività ed incombenze d'ufficio;

- l'ente nel triennio 2007-2009 non ha proceduto ad alcuna assunzione a tempo determinato;
- l'ente ha programmato l'assunzione di una unità di personale di categoria professionale D, a tempo determinato e parziale per n. 12 ore settimanali ai sensi dell'art 110, comma 1, Tuel, al fine di sopperire alle gravi carenze di organico e per far fronte alle attività amministrativo-contabili necessarie per adeguarsi alla nuova normativa contabile di cui al d. lgs 118/2011;
- il Comune è in regola con l'obbligo di riduzione delle spese di personale di cui ai commi 557 e 562 dell'art 1 della legge 27 dicembre 2006 n. 296 nonché con il patto di stabilità interno;

Ciò premesso, il Sindaco chiede:

- 1) se sussiste ancora il limite per il lavoro flessibile della spesa complessiva sostenuta per le stesse finalità nell'esercizio finanziario 2009;
- 2) in caso di risposta positiva al primo quesito, cosa si intende per "*spesa sostenuta per le stesse finalità*" (ossia se occorre aver riguardo alla spesa sostenuta per ogni singola tipologia di rapporto lavorativo a tempo determinato, ovvero alla spesa complessiva sostenuta per tutte le forme di lavoro flessibile);
- 3) sempre in caso di riscontro positivo al primo quesito, come calcolare il limite di riferimento della spesa del personale assunto con forme flessibili di lavoro di cui all'art 9 comma 28 del d.l. 78/10, come modificato dall'art 11, comma 4 bis del d.l. 90/2014, qualora l'Ente non abbia sostenuto tali tipologie di spesa nell'arco dell'intero triennio 2007-2009.

Considerato in

## **DIRITTO**

Preliminarmente, occorre valutare i profili di ammissibilità, sia soggettiva che oggettiva, della richiesta di parere alla luce dell'art. 7, comma 8, della L. 05/06/2003 n. 131 che conferisce a Regioni, Comuni, Province e Città Metropolitane la possibilità di richiedere alle Sezioni Regionali di Controllo della Corte dei Conti pareri in materia di contabilità pubblica.

In relazione al profilo di ammissibilità soggettiva, la Sezione osserva che la richiesta di parere è sottoscritta dal Sindaco del comune di Poggiorsini, per cui non vi è dubbio in merito alla sussistenza del requisito predetto.

Non può ritenersi di ostacolo alla ricevibilità della richiesta la mancanza nella Regione Puglia del Consiglio delle Autonomie Locali che, ai sensi dell'art. 123 della Costituzione, nel testo introdotto dalla L. Cost. 18/10/2001 n. 3, deve essere disciplinato dallo Statuto di ogni Regione, quale organo di consultazione tra la Regione stessa e gli Enti locali.

Il Consiglio delle Autonomie Locali, se istituito, è quindi destinato a svolgere, secondo il dettato dell'art. 7, comma 8, della L. n. 131/2003, una funzione di filtro per le richieste di parere da sottoporre alle Sezioni Regionali di Controllo.

Invero, l'art. 45 dello Statuto della Regione Puglia, approvato con L. R. 12/05/2004 n. 7, ha previsto l'istituzione del Consiglio delle Autonomie Locali e con la successiva L. R. del 26/10/2006 n. 29 sono state disciplinate le modalità di composizione, elezione e competenze.

Tuttavia, rilevato che allo stato attuale il Consiglio delle Autonomie Locali non è tuttora operante, la Sezione ritiene soggettivamente ammissibile la richiesta di parere.

Sul piano dell'ammissibilità oggettiva, si rammenta che la Corte dei Conti, secondo il disposto dell'art. 7, comma 8, della L. n. 131/2003, può rendere pareri in materia di "*contabilità pubblica*".

Il Collegio evidenzia che le Sezioni Riunite in sede di controllo, con la deliberazione n. 54 depositata in data 17/11/2010 resa in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, comma 31, del D. L. 1/07/2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla L. 3/08/2009, n. 102, condividendo l'orientamento già espresso dalla Sezione delle Autonomie con la deliberazione n. 5 del 17/02/2006, hanno affermato che la nozione di "*contabilità pubblica*" strumentale alla funzione consultiva deve assumere un ambito limitato alle normative ed ai relativi atti applicativi che disciplinano l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina inerente la gestione dei bilanci ed i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la gestione delle spese, la disciplina del patrimonio, l'indebitamento, la rendicontazione ed i relativi controlli.

Le Sezioni Riunite hanno, inoltre, sottolineato che *il concetto di contabilità pubblica consiste nel sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici.*

Per consolidato orientamento delle Sezioni Regionali di Controllo, fatto proprio anche da questa Sezione, la funzione consultiva assegnata alla Corte dei conti deve trattare ambiti ed oggetti di portata generale e non fatti gestionali specifici; non può riguardare provvedimenti già formalmente adottati, non potendo tramutarsi in una verifica postuma di legittimità, e non può interferire con le funzioni assegnate ad altre Magistrature o alla stessa Corte.

Stante quanto sopra, il quesito proposto dalla Sindaco di Poggiorsini rientra nel perimetro della contabilità pubblica, come sopra delineato, in quanto afferente all'interpretazione della normativa dettata in materia di contenimento della spesa del personale e di concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica.

In relazione al quesito n. 1 della parte in fatto, si è verificato un contrasto interpretativo in seno alle Sezioni regionali di controllo (Sezione regionale per la Lombardia, deliberazione n. 327/2014/QMIG, Sezione regionale per il Molise, deliberazione n. 220/2014/PAR, Sezione regionale per la Puglia, deliberazione n. 174/2014/PAR, Sezione regionale per la Campania, deliberazione n. 232/2014/PAR, Sezione regionale per la Liguria, deliberazione n. 66/2014/PAR), sicché la questione è stata rimessa alla Sezione delle Autonomie per l'adozione di una deliberazione di orientamento ai sensi dell'art. 6, comma 4, d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213.

Stante quanto sopra, questa Sezione ha sospeso nel merito l'esame del parere del comune di Poggiorsini.

In data 9 febbraio 2015 è stata depositata la delibera n. 2/SEZAUT/2015/QMIG con cui la Sezione delle Autonomie ha risolto il sopra citato contrasto interpretativo.

Passando al merito della richiesta, l'Ente formula tre quesiti inerenti alla corretta interpretazione ed applicazione dell'art 9 comma 28 d.l. 78/2010 come modificato dall'art 11, comma 4 bis, del d.l. 24 giugno 2014 n. 90 convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014 n. 114.

L'art. 9, comma 28, del D. L. 31/05/2010 n. 78 convertito con modificazioni nella L. 30/07/2010 n. 122 dispone 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, inoltre, 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, non può essere superiore al 50 per cento di quella sostenuta per le rispettive finalità nell'anno 2009

Le disposizioni citate si applicano anche alle regioni ed agli enti locali per i quali costituiscono principi di coordinamento della finanza pubblica (si rinvia ai principi enunciati sul punto dalle Sezioni Riunite con deliberazione n. 11/CONTR/2012)

Secondo il disposto dell'art. 11, comma 4 bis introdotto dalla L. 11/08/2014 n. 144 di conversione del D. L. 24/06/2014 n. 90, all'articolo 9, comma 28, del D. L. 31/05/2010, n. 78, convertito dalla L. 30/07/2010, n. 122, dopo le parole: "articolo 70, comma 1, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276." è inserito il seguente periodo: "*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*". All'inciso fa seguito il periodo immediatamente successivo, già presente nella versione originaria del testo, che contiene la seguente disposizione: "*Resta fermo che comunque la spesa complessiva non può essere superiore alla spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009*".

Ciò premesso, con riferimento al quesito n. 1, questa Sezione non può che richiamarsi ai principi espressi dalla citata delibera di orientamento della Sezione delle Autonomie n. 2/SEZAUT/2015/QMIG, a cui le Sezioni regionali di controllo hanno l'obbligo di conformarsi ai sensi dell'art 6, comma 4, d.l. 10 ottobre 2012 n. 174. La Sezione delle Autonomie, nel risolvere il contrasto interpretativo sopra indicato, ha confermato la vigenza, anche dopo le

modifiche introdotte dal d.l. 90, del limite per il lavoro flessibile costituito dalla spesa sostenuta per le medesime finalità nell'anno 2009. In particolare, nella citata delibera si osserva che *"L'espressione secondo cui resta fermo che la spesa complessiva non può superare quella sostenuta nel 2009 per le stesse finalità, ha il chiaro significato di porre un tetto alla spesa del personale derivante dai contratti flessibili, stabilendo un limite più elevato (100 per cento) rispetto a quello di cui all'art.9, comma 28, primo periodo, del d.l. n. 78/2010 (50 per cento)".* Siffatta interpretazione restrittiva, oltre ad essere quella maggiormente conforme al dato letterale, risulta l'unica coerente con il sistema complessivo di contenimento e razionalizzazione della spesa del personale messo in atto dal legislatore, in quanto sarebbe contraddittorio *"ipotizzare, in una fase caratterizzata dalla crisi economica e dalla necessaria conseguente adozione di interventi di rigore, come quello del limite del 50 per cento della spesa sostenuta nel 2009 per le assunzioni flessibili prevista dal primo periodo del citato comma 28, che si sia poi ritenuto di invertire completamente la tendenza, ancorché solo a favore degli enti che abbiano rispettato gli obblighi di riduzione, consentendo loro di incrementare senza alcun limite la spesa di personale"*.

In conclusione, *"E' dunque del tutto corretto rimanere all'interno del tetto del 100 per cento di quanto speso nel 2009, anche perché sarebbe incongruo, in un periodo in cui il Paese è fortemente impegnato sul fronte del risanamento della finanza pubblica, favorire l'incremento incontrollato della sola spesa di personale per lavoro flessibile, nel contesto dell'obbligo generale di ridurre le altre voci di bilancio afferenti alla spesa complessiva di personale."*

Passando all'esame del quesito n. 2, questa Corte ha già osservato che, tanto per la spesa sostenuta per potersi avvalere del personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, quanto per la spesa sostenuta per i contratti di formazione-lavoro, per altri rapporti formativi, per la somministrazione di lavoro nonché per il lavoro accessorio, la riduzione del 50% imposta agli enti locali (ora 100% secondo l'interpretazione sopra indicata) opera con riferimento a ciascun aggregato di spesa e non a ciascuna, singola, voce (cfr. Sezione controllo Basilicata, deliberazione n. 49/PAR/2013, Sezione controllo Emilia Romagna, deliberazione n. 186/PAR/2014).

L'art 9 comma 28, infatti, modula distintamente il limite di spesa per il personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, da un lato, e per il personale relativo a contratti di formazione-lavoro, ad altri rapporti formativi, alla somministrazione di lavoro, nonché al lavoro accessorio, dall'altro lato (cfr. Sezioni Riunite deliberazione n. 11/CONTR/2012). Sotto tale profilo, la Corte Costituzionale, con sentenza n. 173/2012, nel dichiarare non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate, tra l'altro, in relazione all'art 9 co 28 d.l. 78/2010, ha precisato che *"Ciascun ente pubblico 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"*.

Come sottolineato dalle Sezioni Riunite nella già richiamata deliberazione n. 11/CONTR/2012, i

due aggregati di spesa potranno essere considerati un unico coacervo, ampliando in tal modo le possibilità di azione dell'ente, ma solo ove ricorrano i seguenti presupposti:

- 1) l'applicazione diretta della disciplina potrebbe impedire l'assolvimento delle funzioni fondamentali degli enti e non sussistano altri possibili rimedi organizzativi per fronteggiare la situazione. Si tratta di situazioni che interessano i soli enti di minori dimensioni, che non dispongono, nella loro ridotta struttura organizzativa, di strumenti adeguati per fronteggiare esigenze particolari;
- 2) 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;
- 3) resta 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 presenza delle condizioni di cui sopra è possibile, quale forma di adeguamento del principio di generale di riduzione della spesa a tempo determinato, considerare in via cumulativa i limiti di spesa imposti dalla normativa ai due diversi insiemi di categorie di lavoro flessibile individuati (cfr. Sezione controllo Emilia Romagna deliberazione n. 186/PAR/2014, Sezione controllo Toscana deliberazione n. 297/PAR/2013).

*Infine, "elemento essenziale al fine del riconoscimento di una certa flessibilità applicativa della norma è stato, innanzitutto, individuato nelle ridotte dimensioni dell'Ente locale, che, a causa di particolari ragioni operative, connesse appunto alla carenza di personale per ragioni di natura straordinaria ed imprevedibile, e previa adozione di atto normativo regolamentare, non è in grado di assicurare i servizi essenziali e non dispone di rimedi gestionali alternativi"* (cfr. Sezione controllo Calabria deliberazione n. 62/PAR/2012).

Venendo al quesito n. 3- relativo alle modalità di calcolo del limite di riferimento della spesa del personale assunto con lavoro flessibile, qualora l'ente non abbia sostenuto tali tipologie di spesa nell'arco del triennio 2007/2009- questa Sezione ritiene che in caso di spesa storica assente nei periodi richiamati dalla legge, gli enti debbano adoperarsi per azzerare la spesa relativa alla tipologia di contratti contemplati dalla norma. Pertanto, *"in assenza di spesa storica nei due periodi considerati dalla norma (2009 o media del triennio 2007-2009), gli enti non potranno che considerarsi obbligati ad assumere comportamenti gestionali volti alla eliminazione delle tipologie di spese contemplata dall'art. 9, comma 28 del D.L. n. 78/2010, salve le eccezioni di legge (cfr. SRC Campania n. 213/2014; Sez. Autonomie n. 21/2014/QMIG, sia pure incidenter; SRC Lombardia n. 215/2014/PAR) e salvi i margini di flessibilità individuati da SS.RR. 11/2012."* (Sezione regionale Campania n. 245 /2014/PAR)

L'interpretazione restrittiva risulta, peraltro, conforme a osservato dalla Sezione delle Autonomie in merito alla necessità di accogliere soluzioni interpretative coerenti con il quadro

storico attuale caratterizzato da crisi economica ed interventi di rigore, tanto più in presenza di soluzioni alternative a cui l'ente può ricorrere per ovviare alla carenza di personale (es. l'utilizzo di convenzioni ai sensi dell'art 31 Tuel).

### **PQM**

Nelle sopra esposte considerazioni è il parere di questa Sezione.

Dispone che la presente deliberazione venga trasmessa, a cura del preposto al Servizio di supporto, al Sindaco del comune di Poggiorsini (BA).

Così deliberato in Bari, nella Camera di Consiglio del 19 febbraio 2015.

Il Relatore

Il Presidente

F.to Carmelina Adesso

F.to Agostino Chiappiniello

Depositata in Segreteria il 19/02/2015

Il Direttore della Segreteria

F.to Marialuce Sciannameo