



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

Deliberazione n. 67/2015/SRCPIE/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, nell'adunanza del 21 aprile 2015, composta dai Magistrati:

| | | |
|----------|--------------------------|------------------------------|
| Dott. | Mario PISCHEDDA | Presidente |
| Dott. | Giuseppe Maria MEZZAPESA | Consigliere |
| Dott.ssa | Alessandra OLESSINA | Primo Referendario |
| Dott. | Massimo VALERO | Primo Referendario |
| Dott. | Adriano GRIBAUDO | Primo Referendario- relatore |
| Dott. | Cristiano BALDI | Referendario |

Vista la richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di **Varallo (VC)** formulata con nota in data 11.3.2015 e pervenuta per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali (C.A.L.) del Piemonte il 16.3.2015, recante un quesito in materia di contabilità pubblica;

Visto l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con Regio Decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

Vista la Legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

Visto il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

Vista la Legge 5 giugno 2003, n. 131 recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ed in particolare l'art. 7, comma 8;

Visto l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come

integrato e modificato dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 17 febbraio 2006, n. 5;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite di questa Corte n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna seduta;

Udito il relatore, dott. Adriano Gribaudo;

FATTO

Con la nota pervenuta presso la Sezione in data 16.3.2015 il Sindaco del Comune di Varallo (VC) ha rivolto una richiesta di parere in ordine alla normativa limitativa delle assunzioni di lavoro flessibile di cui all'art. 9 comma 28 d.l. n. 78/2012, convertito con modificazioni con la l. n. 122/2010 e s.m.i.

Il Sindaco espone che la citata normativa ha subito una rilevante modifica con l'art. 11 comma 4 bis del d.l. n. 90/2014, introdotto con la l. di conversione n. 114/2014, richiama poi la deliberazione della Sezione Autonomie della Corte dei Conti n. 2 del 29.1.2015 in argomento circa la non applicazione dei primi sei periodi del citato art. 9 co. 28 agli enti locali in regola con l'obbligo di riduzione delle spesa di personale di cui ai commi 557-562 art. 1 della l. n. 296/2006, ferma restando la vigenza del limite massimo di spesa sostenuta nel 2009 ai sensi del successivo ottavo periodo del comma 28; l'istante quindi domanda se sia comunque possibile superare il limite massimo della spesa sostenuta per le medesime finalità nell'anno 2009 (nella fattispecie per acquisto di buoni lavoro "Voucher") qualora le relative risorse economiche da utilizzarsi derivino da finanziamenti/contributi privati (erogazioni liberali provenienti da industriali del luogo finalizzate a beneficiare famiglie bisognose del territorio). Specifica infine che l'utilizzo dei "Voucher" nel contesto di grave crisi occupazionale consentirebbe di accogliere in parte le innumerevoli richieste di lavoro alleviando il disagio lavorativo ed economico-sociale dei cittadini mettendo forze lavoro ulteriori a beneficio della collettività locale.

AMMISSIBILITÀ

La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è prevista dall'art. 7, comma 8, della Legge n. 131 del 2003 che, innovando nel sistema delle tradizionali funzioni della Corte dei conti, dispone che le regioni, i comuni, le

province e le città metropolitane possano chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

Con atto del 27 aprile 2004, la Sezione delle Autonomie ha dettato gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, evidenziando, in particolare, i soggetti legittimati alla richiesta e l'ambito oggettivo della funzione.

Preliminarmente occorre dunque valutare l'ammissibilità dell'istanza in oggetto, avendo anche riguardo alle precisazioni fornite dalla Sezione delle Autonomie (delibera 10 marzo 2006, n. 5) e dalle Sezioni Riunite in sede di controllo (delibera 17 novembre 2010, n. 54).

Sotto il profilo soggettivo, la presente richiesta di parere è ammissibile in quanto proviene da un Comune, è stata sottoscritta dal Sindaco, legale rappresentante dell'Ente, come tale capace di manifestarne la volontà, ed è stata trasmessa per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali.

La richiesta di parere è ammissibile anche sotto il profilo oggettivo, trattandosi di questione attinente la corretta applicazione di norme recanti la limitazione della spesa in tema di personale, materia riconducibile alla contabilità pubblica come definita dalle sopra citate delibere.

Va inoltre precisato che la Sezione, senza entrare nel merito delle scelte che competono all'Ente locale, ritiene di poter fornire indicazioni generali sull'interpretazione della disciplina applicabile, spettando all'Amministrazione comunale le decisioni concrete da adottare in ordine alla successiva attività gestionale. (cfr. sez. reg. contr. Piemonte 16.1.2014 n. 9).

MERITO

In ordine alla risposta da fornire al quesito formulato dal Comune occorre rammentare la disciplina generale in materia di limitazione della spesa di personale flessibile. L'articolo 9, comma 28, del d.l. 31/05/2010, n. 78, convertito dalla l. 30/07/2010, n. 122, reca la disciplina in tema di limiti alle assunzioni di personale a tempo indeterminato ed altre forme di lavoro flessibile, incluso il lavoro accessorio, fissando generalmente un limite nell'ordine del 50% della corrispondente spesa sostenuta nell'esercizio 2009.

Secondo l'art. 11, comma 4 bis introdotto dalla l. 11/08/2014 n. 114 in sede di conversione del d.l. 24/06/2014 n. 90, al citato articolo 9, comma 28, dopo le parole: "articolo 70, comma 1, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276" è stato 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".

Va peraltro da subito osservato che immediatamente dopo il periodo introdotto dalla novella legislativa citata di cui alla l. n. 114/2014 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, è rimasto comunque vigente il seguente disposto normativo: *"resta fermo che comunque la spesa complessiva non può essere superiore alla spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009".*

In argomento occorre evidenziare che la Sezione Autonomie (deliberazione n. 2 del 9.2.2015) si è occupata recentemente della questione posta da alcune sezioni regionali di controllo circa il fatto se la disciplina legislativa di cui al citato art. 9 co.28, nel testo risultante a seguito delle stratificazioni derivanti dai vari interventi legislativi, imponga agli enti virtuosi, ovvero in regola con gli obblighi di delle spese di personale di cui ai commi 557 e 562 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, di attenersi comunque al limite massimo della spesa sostenuta nel corso del 2009, ovvero siano esentati da tale limite, come ipotizzato da alcune sezioni remittenti.

In proposito la Sezione Autonomie ha risolto il dubbio interpretativo statuendo che : *"Secondo l'interpretazione condivisa dal collegio, gli enti virtuosi, seppur esclusi dall'applicazione del limite del 50 per cento, ricadono inevitabilmente in quello del 100 per cento della spesa sostenuta nel 2009, regime, comunque, più favorevole rispetto al vincolo disposto dal primo periodo (50 per cento). Va considerato che tutte le diverse forme di lavoro flessibile a cui possono ricorrere gli enti virtuosi si avvantaggiano della deroga introdotta dall'art. 11, comma 4-bis del d.l. n. 90/2014 e che la ratio dell'esclusione dal rigore per le situazioni aventi esigenze premiali si risolve, necessariamente, in una disciplina di favore (100 per cento della spesa sostenuta nel 2009 per le medesime finalità), pur senza arrivare allo svincolo da qualsiasi limite. 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."*

Chiarito tale aspetto occorre inoltre evidenziare che pacificamente la giurisprudenza contabile ha affermato che il ricorso a prestazioni lavorative di natura accessoria mediante voucher rientra nell'aggregato delle spese di personale ed in particolare nell'ambito delle spese per "lavoro flessibile" di cui all'art. 9 comma 28 d.l. n. 78/2010 (Corte conti, sez. reg. contr. Puglia, 9.10.2014, n. 174; Corte conti, sez. reg. contr. Lombardia, 28.4.2014, n. 171). Del resto l'art. 70, comma 3, del citato D. Lgs. n. 276/2003 come modificato dall'art. 1, comma 32, della L. 28/06/2012 n. 92 prevede espressamente 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"*.

Sotto tale profilo dunque la spesa per voucher è indubbiamente da ricomprendersi ai fini del calcolo del rispetto del tetto della spesa di personale dell'ente locale.

Da ultimo deve infine osservarsi che nell'ipotesi in cui la spesa destinata al pagamento dei voucher per prestazione di lavoro accessorio sia interamente finanziata da risorse private (elargizioni di industriali nel caso prospettato dal Comune istante) non può non tenersi conto di tale peculiarità.

Invero in ordine al computo o meno delle spese nell'ambito della disciplina limitativa in tema di spesa di personale recentemente è intervenuta la Sezione Autonomie (deliberazione n. 21 del 3 ottobre 2014) affermando che *"in assenza di una specifica previsione normativa, l'esclusione dal computo della spesa di personale ai fini della verifica del rispetto dei limiti fissati dall'art.1, comma 557, della legge n.296/2006 deve considerarsi limitata, in ragione della specifica fonte di finanziamento, agli importi derivanti da contratti di assunzione, il cui costo sia totalmente finanziato a valere su fondi dell'Unione Europea o privati."* Da tale affermazione emerge quindi che nel caso di finanziamento interamente privato la spesa di personale non va conteggiata ai fini di cui all'art. 1 comma 557, della legge n.296/2006. Nell'occasione la Sezione ha inoltre avuto modo di affermare quanto all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010 e s.m.i., *"può essere ribadito l'indirizzo che fino ad ora ha considerato che, al di fuori delle ipotesi espressamente contemplate dal legislatore, solo la quota di oneri per assunzioni a tempo determinato, sostenuti facendo ricorso a risorse comunitarie possa essere esclusa dal computo del limite del 50% della spesa sostenuta per la stessa finalità nel 2009"* senza peraltro

menzionare né esaminare espressamente l'ipotesi in cui il finanziamento sia squisitamente privato.

Deve in proposito rilevarsi, sotto un profilo generale, che i vincoli imposti dal legislatore statale all'incremento dell'aggregato "spesa di personale" devono considerarsi cogenti, tuttavia la *ratio* risulta essere quella di non consentire l'espansione della spesa pubblica. Del resto i limiti previsti da varie disposizioni legislative in tema di spesa di personale hanno la peculiare funzione di conseguire dei risparmi sul bilancio degli enti interessati e non quella di ridurre tout court le spese connesse alle singole prestazioni, a prescindere dall'impatto sul bilancio dell'ente, conseguentemente gli eventuali oneri che siano coperti da specifici finanziamenti forniti da privati (del tutto esterni al perimetro della spesa pubblica) non paiono rilevanti ai fini del computo dei limiti di spesa. Diversamente opinando si finirebbe con l'impedire di effettuare le spese in questione, seppur integralmente finanziate da soggetti squisitamente privati estranei all'ente locale e come tali non comportanti alcun aggravio per l'ente. Del resto l'opzione ermeneutica volta a conteggiare anche tali spese sortirebbe l'effetto illogico di impedire all'ente di utilizzare risorse esterne che potrebbe essere costretto a restituire al finanziatore esterno per mancato utilizzo. Dunque, anche ai fini del rispetto dei limiti di spesa di personale a tempo determinato e similari, di cui all'art. 9 co. 28 d.l. n. 78/2010, appare coerente con la *ratio* del legislatore escludere dal computo eventuali spese (quali quelle destinato all'acquisto di voucher) che siano interamente finanziate da risorse private, risultando sostanzialmente neutre dal punto di vista della finanza pubblica.

P.Q.M.

Nelle considerazioni che precedono è espresso il parere della Sezione.

Copia del parere sarà trasmessa a cura del Direttore della Segreteria al Consiglio delle Autonomie Locali della Regione Piemonte ed all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

Così deliberato in Torino nella camera di consiglio del 21 aprile 2015.

Il Relatore

F.to Dott. Adriano Gribaudo

Il Presidente

F.to Dott. Mario Pischetta

Depositato in Segreteria il **23/04/2015**

Il Funzionario Preposto

F.to Dott. Federico Sola