

**CORTE DEI CONTI****SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE**Delibera n. ~~199~~ 2012/SRCPIE/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, nell'adunanza del 23 maggio 2012, composta dai Magistrati:

Dott. Enrica LATERZA	Presidente
Dott. Mario PISCHEDDA	Consigliere
Dott. Giancarlo ASTEGIANO	Consigliere
Dott. Giuseppe Maria MEZZAPESA	Primo Referendario
Dott. Walter BERRUTI	Primo Referendario relatore
Dott. Alessandra OLESSINA	Primo Referendario

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

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

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

Vista la deliberazione n. 14/2000 delle Sezioni riunite della Corte dei conti, adottata nell'adunanza del 16 giugno 2000, concernente il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti come modificato dalla delibera del Consiglio di Presidenza n. 229 del 19/06/2008;

Vista la L. 5 giugno 2003 n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla L. cost. 18 ottobre 2001 n. 3 e, 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 la richiesta di parere proveniente dal Comune di Cesana n. 129/2012 del 10 gennaio 2012, pervenuta, tramite il Consiglio delle Autonomie locali il giorno 24 successivo e recante un quesito in materia di tetto di spesa per le assunzioni a tempo determinato, con convenzioni e con contratti di collaborazione coordinata e continuativa;

Vista l'Ordinanza n. 21/2012, con la quale il Presidente di questa Sezione di controllo ha convocato la Sezione per l'odierna seduta e ha nominato relatore il Primo Referendario Dott. Walter BERRUTI;

Udito il relatore;

Ritenuto in

FATTO

Premesso che, a norma del combinato disposto dell'art. 9, comma 28 D.L. n. 78/2010 conv. in L. n. 122/2010 e dell'art. 4, comma 102 L. n. 183/2011, la spesa per assunzioni a tempo determinato, con convenzioni e con co.co.co. non può superare il 50% della spesa sostenuta per lo stesso titolo nel 2009, il Comune chiede se sia possibile derogare a tale norma per l'anno 2012 al fine di "assicurare un servizio infungibile ed essenziale", facendo applicazione, per analogia, ai principi enunciati dalle SS.RR. di questa Corte con Del. n. 46/2011.

L'Ente, con popolazione inferiore a 5000 abitanti, spiega che sono in scadenza due contratti a termine relativi a due unità dell'area tecnica e che il loro rinnovo comporterebbe il superamento del limite citato. Non rinnovarli, tuttavia, metterebbe in grave difficoltà l'area tecnica comunale, nella quale rimarrebbero

due sole unità a tempo pieno ed indeterminato, in un momento di attività particolarmente intensa per opere pubbliche in corso, per istruttorie concernenti pratiche edilizie, autorizzazioni paesaggistiche, PEC, ecc. Si tratterebbe, quindi, di dover garantire interventi di somma urgenza e servizi infungibili ed essenziali nelle more del perfezionamento di provvedimenti organizzativi definitivi, come la gestione associata ovvero assunzioni a tempo indeterminato (per le quali sussisterebbero i requisiti di legge).

DIRITTO

La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è prevista dall'art. 7, comma 8 L. n. 131/2003, che, innovando il 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 deliberazione del 27 aprile 2004, la Sezione delle Autonomie ha adottato 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.

Occorre pertanto verificare preliminarmente la sussistenza dei requisiti, soggettivo e oggettivo, di ammissibilità.

1. La legittimazione a richiedere pareri è circoscritta ai soli enti previsti dall'art. 7, comma 8 L. n. 131/2003, stante la natura speciale della funzione consultiva intestata alla Corte.

La richiesta di parere in esame proviene dal Comune di Cesana Torinese, è stata sottoscritta dal suo Sindaco ed è pervenuta tramite il C.A.L. Essa, dunque, sotto il profilo soggettivo, è ammissibile.

2. I pareri sono previsti, dalla L. n. 131/2003, esclusivamente nella materia della contabilità pubblica.

L'ambito oggettivo di tale locuzione, in conformità a quanto stabilito dalla Sezione Autonomie nei citati atti d'indirizzo, deve ritenersi riferito alla "attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo, in



particolare, la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli".

Da ultimo, le Sezioni riunite in sede di controllo, nell'esercizio della funzione di orientamento generale ex art. 17, comma 31 D.L. n. 78/2009 conv. in L. n. 102/2009, hanno evidenziato che, in una visione dinamica della contabilità pubblica - che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri - talune materie, estranee, nel loro nucleo originario, alla contabilità pubblica, possono ritenersi ad essa riconducibili per effetto della particolare considerazione loro riservata dal legislatore nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica (Del. n. 54/2010). Si è precisato, infatti, che la funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo nei confronti degli Enti territoriali deve svolgersi anche riguardo a quesiti che siano 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.

La funzione consultiva, poi, non può rivolgersi a quesiti che implicino valutazioni di comportamenti amministrativi oggetto d'iniziativa giudiziarie, anche eventuali, proprie della Procura della stessa Corte dei conti, ne' può avere ad oggetto condotte suscettibili di essere sottoposte all'esame di organi della giurisdizione ordinaria, contabile o tributaria, al fine di evitare che i pareri prefigurino soluzioni non conciliabili con successive pronunce giurisdizionali.

Infine, possono rientrare nella funzione consultiva della Corte dei conti le sole richieste di parere volte a ottenere un esame da un punto di vista astratto e su temi di carattere generale.

Al riguardo va ribadito il principio giurisprudenziale consolidato per cui la richiesta di parere, pur essendo originata da un'esigenza dell'Amministrazione di gestire una fattispecie concreta, deve essere finalizzata ad ottenere indicazioni sulla



corretta interpretazione di principi, norme ed istituti riguardanti la contabilità pubblica, che poi spetterà all'Amministrazione applicare al caso di specie, non potendo essere rivolta ad ottenere indicazioni specifiche per l'attività gestionale concreta. In caso contrario l'attività consultiva della Corte si risolverebbe, di fatto, in una sorta di coamministrazione.

La richiesta, riguardando l'interpretazione di norme che, per fini di salvaguardia degli equilibri di finanza pubblica, fissano limiti massimi alla spesa degli enti locali, pertanto, rientra, con le precisazioni di cui sopra, nella materia della contabilità pubblica.

3. L'articolo 9, comma 28 del D.L. 31 maggio 2010 n. 78 conv. in L. 30 luglio 2010 n. 122, come modificato dall'art. 4, comma 102, lett. a) e b), L. 12 novembre 2011 n. 183, dispone: *"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. 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. Per il comparto scuola e per quello delle istituzioni di alta formazione e specializzazione artistica e musicale trovano applicazione le specifiche disposizioni di settore. Resta fermo quanto previsto dall'articolo 1, comma 188, della legge 23 dicembre 2005, n. 266. Per gli enti di ricerca resta fermo, altresì, quanto previsto dal comma 187 dell'articolo 1 della medesima legge n. 266 del 2005, e successive modificazioni. Alle minori economie pari a 27 milioni di euro a decorrere dall'anno 2011 derivanti dall'esclusione degli enti di ricerca dall'applicazione delle disposizioni del presente comma, si provvede mediante utilizzo di quota parte delle maggiori entrate derivanti dall' articolo 38, commi 13-bis e seguenti. Il presente comma non si applica alla struttura di missione di cui all'art. 163, comma 3, lettera a), del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163. Il mancato rispetto dei limiti di cui al presente comma costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale. 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."

La norma pone due distinti obblighi di contenimento:

- il primo relativo ai rapporti di lavoro "a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa" (50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009);
- il secondo relativo ai "contratti di formazione-lavoro, ad altri rapporti formativi, alla somministrazione di lavoro, nonché al lavoro accessorio" (50 per cento della spesa sostenuta per le rispettive finalità nell'anno 2009).

Il terzo periodo della disposizione, dopo l'integrazione apportata dal comma 102 dell'art. 4 della legge di stabilità n. 183/2011, 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"*.

Il Comune richiedente, in sostanza, chiede se tale norma si applichi direttamente ovvero sia suscettibile di adattamento in relazione a particolari esigenze operative, come, nella specie, quella di mantenere personale svolgente funzioni fondamentali ed essenziali per l'ente.

La Sezione Lombardia con deliberazione n. 36 del 13 febbraio 2012 ha ravvisato nell'interpretazione dell'art. 9 comma 28 D.L. n. 78/2010 conv. in L. n. 122/2010, come integrato dall'art. 4, comma 102, L. n. 183/ 2011, relativamente al grado di cogenza per gli enti locali ed alla connessa latitudine dei margini di adeguamento, una questione di massima di particolare rilevanza e ha rimesso la medesima al Presidente della Corte dei conti per l'eventuale deferimento alle Sezioni Riunite ai sensi dell'art. 17 comma 31 D.L. n. 78/2009 conv. in L. n. 102/2009;

La stessa questione, afferendo al grado di vincolatività per gli enti locali del limite posto dall'art. 9 comma 28 D.L. n. 78/2010 cit. si pone anche nella presente richiesta di parere avente ad oggetto la possibile disapplicazione del limite in parola nel caso in cui sia necessario mantenere personale svolgente funzioni fondamentali ed essenziali per l'ente.

Le SS.RR. si sono espresse con Del. n. 11 del 17 aprile 2012 (disponibile sul sito *internet* della Corte), che ha deciso sulla questione di massima con ampia motivazione, cui per brevità si rinvia, e hanno stabilito 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."*

A tali principi, pertanto, dovrà attenersi il Comune, che ha più di mille abitanti, nel valutare, nell'ambito della propria esclusiva discrezionalità, se adottare un atto normativo autonomo, al fine di immettere nell'ordinamento dell'ente i limiti previsti dalla norma statale. In proposito va evidenziato che dovrà procedersi a tale valutazione esclusivamente laddove si ponga la necessità di un adattamento di tali limiti, mentre gli stessi, così come fissati dal legislatore statale, risultano immediatamente operativi e cogenti nei casi in cui non abbisognino di adattamento.

A tal riguardo, gli enti di non ridotte dimensioni in genere sono in grado di disporre molteplici leve per far fronte alle necessità temporanee d'impiego di personale, per cui non dovrebbe presentarsi la necessità di porre una disciplina di raccordo. Negli enti che hanno una struttura organizzativa minima, invece, potrebbero determinarsi situazioni per le quali anche la mancanza di un dipendente può incidere sulla possibilità di assicurare le funzioni fondamentali. E'

necessario comunque che siano poste in essere tutte le possibili misure organizzative atte a compensare la sopravvenuta esigenza, prima di esercitare la facoltà di adattamento della disciplina.

I limiti imposti dalla norma sono, quindi, suscettibili di diretta applicazione e devono essere rispettati secondo le modalità indicate, mentre solo in presenza di particolari necessità, da dimostrare a fondamento dell'atto regolamentare, può essere adottato un atto generale conformativo del potere nei limiti dei principi posti dalla norma statale.

P.Q.M.

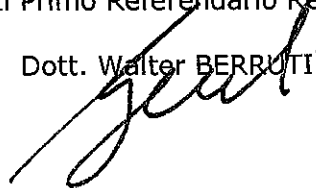
Nelle su estese osservazioni è il parere di questa Sezione.

Copia del parere sarà trasmessa a cura del Direttore della Segreteria all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

Così deliberato in Torino nella camera di consiglio del 23 maggio 2012.

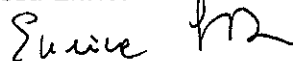
Il Primo Referendario Relatore

Dott. Walter BERRUTI



Il Presidente

Dott.ssa Enrica LATERZA



Depositato in Segreteria il **25 MAG. 2012**

Il funzionario preposto

Dott. Federico SOLA

