



LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'UMBRIA
composta dai magistrati:

Dott. Salvatore SFRECOLA	Presidente
Dott. Fulvio Maria LONGAVITA	Consigliere
Dott. Giuseppe TROCCOLI	Consigliere
Dott. Antonio DI STAZIO	Primo Referendario - relatore

nella Camera di consiglio del 13 maggio 2015

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

VISTO il T.U. delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e le successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

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;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali;

VISTE le leggi n. 15 del 4 marzo 2009 e n. 69 del 18 giugno 2009;

VISTO il D.L. 78 del 1 luglio 2009, convertito con modificazioni dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, recante tra l'altro disposizioni in materia di attività consultiva della Corte dei conti;

VISTA la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14 del 16 giugno 2000 recante il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della stessa Corte, come modificata dalle delibere SS.RR. n. 2 del 3 luglio 2003, n. 1 del 17 dicembre 2004 e dalla delibera del Consiglio di Presidenza n. 229/CP del 19 giugno 2008;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 4 giugno 2009, n. 9, contenente "Modificazioni ed integrazioni degli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo";

VISTA la nota n. 3331 prot. del 21 aprile 2015 con la quale il Sindaco del Comune di Tuoro sul Trasimeno, per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali dell'Umbria, ha inoltrato a questa Sezione richiesta di parere, ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131.

VISTA l'ordinanza con la quale il Presidente di questa Sezione di controllo ha convocato la Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il relatore, primo referendario Antonio Di Stazio;

RILEVATO in

F A T T O

Con la nota indicata in premessa il Sindaco del Comune di Tuoro sul Trasimeno chiede a questa Sezione se l'utilizzo temporaneo, tramite l'istituto del comando, di un dipendente pubblico di enti sottoposti a vincoli di spesa in materia di personale (ed ex ente territoriale di "area vasta") debba essere considerato a tempo determinato e quindi, sottostare al limite di spesa per assunzioni a tempo determinato pari al 100% della "identica spesa" sostenuta nell'annualità 2009.

Considerato in

D I R I T T O

L'art. 7, comma 8 della legge 5 giugno 2003 n. 131 attribuisce alle Regioni e, per il tramite del Consiglio delle Autonomie ove istituito, ai Comuni, alle Province e alle Città Metropolitane la facoltà di richiedere pareri alle Sezioni regionali di controllo nella materia della contabilità pubblica.

La Sezione Autonomie della Corte dei conti, con atto del 27 aprile 2004, al fine di garantire l'uniformità di indirizzo in materia, ha fissato principi e modalità per l'esercizio dell'attività consultiva, principi modificati ed integrati con successive delibere n. 5/AUT/2006 e n. 9/SEZAUT/2009, le quali hanno evidenziato, in particolare, i soggetti legittimati alla richiesta e l'ambito oggettivo della funzione.

Alla luce dei predetti principi va, quindi, verificata in via preliminare la sussistenza dei requisiti, soggettivo e oggettivo, di ammissibilità.

Quanto all'ammissibilità

Il Collegio ritiene la richiesta di parere soggettivamente ammissibile, con riguardo sia all'Ente legittimato a proporre il parere, cioè il Comune, sia all'organo che formalmente lo ha richiesto, il Sindaco, in quanto organo politico di vertice e rappresentante legale dell'Ente.

Anche sotto il profilo oggettivo la richiesta di parere deve ritenersi ammissibile, investendo questioni di carattere generale concernenti materie della contabilità pubblica, secondo l'accezione, fatta propria dalla Sezione delle Autonomie con delibera 5/AUT/2006 del 10 marzo 2006 e dalle Sezioni riunite della Corte dei

conti (delibera n. 54 del 17 novembre 2010), 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, quali l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziario-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli.

Invero, il quesito proposto, in quanto coinvolgente l'applicazione di norme sull'assunzione di personale da parte degli Enti locali, con ovvie ripercussioni sulla gestione del bilancio degli stessi Enti, verte sull'interpretazione di norme aventi natura contabile secondo l'accezione sopra precisata.

Si evidenzia inoltre che, in ossequio al principio secondo il quale le richieste di parere devono avere carattere generale e non possono essere funzionali all'adozione di specifici atti gestionali, al fine di salvaguardare l'autonomia gestionale dell'Amministrazione e la posizione di terzietà della Corte dei conti, questa Sezione può esprimersi unicamente richiamando i principi che vengono in considerazione nella fattispecie prospettata, ai quali gli organi dell'Ente, nell'ambito della loro discrezionalità, possono riferirsi.

Nel caso di specie, la Sezione ritiene che la richiesta di parere, in quanto formulata in termini generali ed astratti, possa considerarsi ammissibile anche sotto il profilo oggettivo.

Nel merito

Con il quesito sopra esposto il Sindaco del Comune di Tuoro sul Trasimeno chiede di conoscere se l'utilizzo temporaneo, tramite l'istituto del comando, di un dipendente pubblico di enti sottoposti a vincoli di spesa in materia di personale (ed ex ente territoriale di "area vasta") debba essere considerato a tempo determinato e quindi, sottostare al limite di spesa per assunzioni a tempo determinato pari al 100% della "identica spesa" sostenuta nell'annualità 2009.

Il quesito posto implica una preliminare trattazione dei limiti all'assunzione di personale a tempo determinato, introdotti con l'art. 9, comma 28, del D.L. 78/2010, il quale recita: "***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 finalita' 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***

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. Per gli enti locali in sperimentazione di cui all'articolo 36 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, per l'anno 2014, il limite di cui ai precedenti periodi è fissato al 60 per cento della spesa sostenuta nel 2009. 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. 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. Resta fermo che comunque la spesa complessiva non può essere superiore alla spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009. (omissis...). 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 questione interpretativa concernente la corretta applicazione dell'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010, è stata più volte oggetto di esame da parte della giurisprudenza di questa Corte nell'esercizio della funzione consultiva.

Con le deliberazioni n. 327/2014/QMIG della Sezione di regionale controllo per la Lombardia, n. 220/2014/PAR della Sezione regionale di controllo per il Molise, nonché n. 66/2014 della Sezione regionale di controllo per la Liguria, prospettando un evidente contrasto giurisprudenziale, è stata rimessa al Presidente della Corte dei conti la valutazione in ordine al deferimento alla Sezione delle autonomie ovvero alle Sezioni riunite in sede di controllo, ai sensi dell'art. 17, comma 31, del d.l. n. 78/2009 e dell'art. 6, comma 4, del d.l. n. 174/2012, di una questione di massima sulla corretta applicazione dell'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010.

Il contrasto giurisprudenziale, posto a base della predetta questione di massima, è insorto, da un lato, tra le Sezioni regionali di controllo per la Lombardia (deliberazione n. 327/2014/QMIG) e per il Molise (deliberazione n. 220/2014/PAR), dall'altro, tra la Sezione regionale di controllo per la Liguria (deliberazione n. 66/2014/PAR), la Sezione regionale per la Puglia (deliberazione n. 174/2014/PAR) e quella per la Campania (deliberazione n. 232/2014/PAR).

La questione è stata affrontata e decisa dalla Sezione delle Autonomie con la deliberazione n. 2/2015/QMIG del 19 gennaio 2015.

La predetta Sezione delle Autonomie ha preliminarmente osservato come il comma 28 dell'art. 9 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con

modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122 – che ha introdotto limitazioni alle assunzioni di personale con forme di lavoro flessibile – ha subito nel tempo una serie di modifiche ed integrazioni. In ultimo, l’art. 11, comma 4-bis, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, introdotto in sede di conversione dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, ha inserito, in forma di inciso novellato, il settimo periodo, secondo cui: *“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”*, ed ha integrato l’ottavo periodo, che ora recita: *“Resta fermo che comunque la spesa complessiva non può essere superiore alla spesa sostenuta per le stesse finalità nell’anno 2009”*.

Le Sezioni regionali di controllo per Lombardia e per il Molise, interpretando l’art. 9, comma 28, ottavo periodo, del d.l. n. 78/2010, prima dell’inserimento, nel corpo del comma, del richiamato nuovo settimo periodo ad opera dell’art. 11, comma 4-bis, d.l. n. 90/2014, hanno ritenuto che gli enti locali virtuosi non incontrerebbero, per il lavoro flessibile, il limite della spesa complessiva sostenuta per le stesse finalità nel 2009, residuando come unico limite quello delle risorse disponibili a legislazione vigente.

Le Sezioni di controllo per la Liguria, per la Puglia e per la Campania hanno invece ritenuto, valorizzando il tenore letterale della predetta disposizione, che, in ipotesi di ricorso a forme di lavoro flessibile, gli enti locali sono in ogni caso tenuti a garantire l’osservanza della disciplina vincolistica la quale impedisce di oltrepassare l’ammontare della spesa sostenuta per le medesime finalità nell’esercizio 2009.

La Sezione delle Autonomie nella deliberazione n. 2/2015/QMIG osserva che in effetti, l’art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010, dopo avere stabilito che tutte le limitazioni ivi previste non si applicano ai c.d. “enti virtuosi”, sottolinea che *“resta fermo che comunque la spesa complessiva non può essere superiore alla spesa sostenuta per le stesse finalità nell’anno 2009”*.

Precisa inoltre detta Sezione che *“È proprio l’avverbio comunque ad introdurre una proposizione avversativa rispetto al concetto immediatamente esposto, per cui va inteso come espressione tendente necessariamente a correggere quella che precede”* e 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).*

Viene altresì osservato come *“...in tal senso si era orientata la stessa Sezione delle autonomie che, nella recente decisione n. 21/SEZAUT/2014/QMIG, ha evidenziato come il d.l. n. 90/2014 abbia introdotto ipotesi “ben precise”, cioè specifiche e tassative, di esclusione dall’applicazione della disciplina vincolistica in materia di spese del personale, ribadendo la validità della linea ermeneutica di stretta interpretazione, che si sintetizza nell’adagio ubi lex voluit dixit.*

Sarebbe infatti 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.

Il settimo periodo del comma 28, inserito dall'art.11, comma 4-bis del d.l. n. 90/2014, stabilisce che agli enti che rispettano la riduzione della spesa di personale ex commi 557 e 562 della l. n. 296/2006, non si applicano le limitazioni previste dal presente comma (ovvero assunzioni nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nel 2009). Il periodo successivo dispone: "Resta fermo che comunque la spesa complessiva non può essere superiore alla spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009".

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."

Questa Sezione non ha motivo di discostarsi dalle conclusioni cui è pervenuta la Sezione delle Autonomie nella richiamata deliberazione n. 2/2015 nonché dal seguente principio di diritto in essa formulato: "Le limitazioni dettate dai primi sei periodi dell'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010, in materia di assunzioni per il lavoro flessibile, alla luce dell'art. 11, comma 4-bis, del d.l. 90/2014 (che ha introdotto il settimo periodo del citato comma 28), non si applicano agli enti locali in regola con l'obbligo di riduzione della spesa di personale di cui ai commi 557 e 562 dell'art. 1, l. n. 296/2006, ferma restando la vigenza del limite massimo della spesa sostenuta per le medesime finalità nell'anno 2009, ai sensi del successivo ottavo periodo dello stesso comma 28."

Alla luce di quanto precede deve quindi essere data soluzione al quesito posto dal Comune di Tuoro sul Trasimeno con la richiesta di parere in esame. Invero, se l'ordinamento non consente agli enti cd. virtuosi di superare per le assunzioni a tempo determinato, e con qualsivoglia tipologia contrattuale, lo stesso livello di spesa sostenuta per le medesime finalità nell'anno 2009, detta regola deve valere anche per gli enti che intendono avvalersi del comando di personale appartenente ad altra amministrazione.

Invero il comando, secondo un orientamento diffuso nella giurisprudenza di controllo di questa corte dei conti (v. ex multis, Sez. Lombardia, del. 343/2012/PAR) è

equiparabile, ai fini giuridici, ad una forma di assunzione a tempo determinato o di lavoro flessibile. Ne consegue che gli oneri economici relativi al trattamento economico del personale in comando, ed in misura proporzionale alla prestazione lavorativa resa nell'interesse dell'ente beneficiario, vanno ad incidere esclusivamente sul bilancio di quest'ultimo ente, o perché da questo sostenuti direttamente o perché periodicamente rimborsati all'ente cui appartiene il personale in comando che è anche titolare del rapporto di lavoro, in base agli accordi di collaborazione intervenuti tra gli enti interessati.

Logico corollario di quanto sopra è che l'ente locale che si avvale del personale comandato deve includere i relativi oneri economici nella spesa complessiva del personale, in tal modo soggiacendo al limite di spesa previsto dall'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010, nei termini sopra esposti (cfr. in questo senso Sez. Contr. Lombardia, parere n. 187/2012, e Sez. Contr. Campania, parere n. 497/2011).

Osserva il Collegio che, diversamente opinando, verrebbero eluse le finalità di contenimento della spesa pubblica che il legislatore nazionale ha inteso conseguire mediante la disciplina vincolistica in materia di assunzioni.

P. Q. M.

nelle suesposte considerazioni è il parere di questa Sezione.

Dispone

che, a cura della Segreteria, copia della presente deliberazione sia trasmessa al Comune di Tuoro sul Trasimeno per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali dell'Umbria.

Così deciso in Perugia, nella Camera di consiglio del 13 maggio 2015.

Il Relatore
f.to Dott. Antonio Di Stazio

Il Presidente
f.to Dott. Salvatore SFRECOLA

Depositato in Segreteria il 21 maggio 2015

Il Direttore della Segreteria
f.to Dott.ssa Melita Di Iorio