

REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA

composta dai Magistrati

Presidente	Agostino Chiappiniello
Consigliere	Stefania Petrucci
Primo Referendario	Rossana De Corato
Primo Referendario	Cosmo Sciancalepore (Relatore)
Referendario	Carmelina Addresso

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

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n.14 del 16 giugno 2000 e successive modificazioni ed integrazioni, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti;

Visto il D.Lgs. n.267/2000 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali);

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 l'ordinanza presidenziale n.50/2016 con la quale la Sezione è stata convocata per la data odierna;

Udito nella camera di consiglio il Magistrato relatore Dott. Cosmo Sciancalepore;

FATTO

Il Sindaco del Comune di Morciano di Leuca (LE) ha formulato il 17 marzo 2016, prot. n.1898, una richiesta di parere, pervenuta in data 18 marzo 2016, prot. n.1066, in materia di limiti alle assunzioni a tempo determinato, con particolare riferimento alle assunzioni relative alle attività di controllo e vigilanza del territorio. Il Comune ha, infatti, evidenziato che è interessato da un notevole flusso turistico. Questo flusso turistico determina maggiori esigenze in materia di controllo e vigilanza del territorio alle quali non è possibile fare fronte con il solo personale a tempo indeterminato (la polizia locale è composta da n.2 unità compreso il Comandante). L'ente ha specificato anche che, nel 2009, ha sostenuto una spesa esigua per l'assunzione di personale a tempo determinato e per assunzioni flessibili.

Tutto ciò premesso, il Comune di Morciano di Leuca chiede di sapere se può "derogare motivatamente al tetto di spesa imposto dall'art.9, comma 28, del D.L. n.78/2010 in materia di assunzioni per il lavoro flessibile, così come modificato dall'art.11, comma 4-bis, della legge n.144/2014, mediante disposizioni regolamentari finalizzate ad individuare un diverso parametro che rappresenti il limite di spesa anche per gli anni successivi, contenendo comunque la stessa, ma anche consentendo all'ente di assolvere a funzioni fondamentali, in assenza di altri possibili rimedi organizzativi e in presenza di una spesa del 2009 molto esigua e non adeguata".

DIRITTO

Considerato che, in merito alla ammissibilità soggettiva e oggettiva del quesito oggi sottoposto all'attenzione della Sezione, ricorrono le condizioni e i requisiti previsti dalla vigente normativa ed elaborati dalla giurisprudenza della Corte dei conti, questa Sezione ritiene di procedere subito ad analizzare il merito della questione esposta.

Come già riferito in fatto, il Comune di Morciano di Leuca chiede a questa Sezione, con specifico riferimento al personale della polizia locale, se e con quali modalità può derogare ai limiti stabiliti dall'art.9, co.28, del D.L. n.78/2010, come modificati dalla legge n.144/2014, in materia di c.d. "lavoro flessibile". Nella richiesta di parere, il Comune di Morciano di Leuca prospetta una possibile soluzione (deroga alla legge, mediante disposizioni regolamentari, per consentire all'ente di assolvere a funzioni fondamentali, in assenza di altri possibili rimedi organizzativi) evidentemente alla luce di quanto disposto, in relazione ad una precedente formulazione della medesima norma in commento, dalle Sezioni riunite di questa Corte con deliberazione n.11/CONTR/2012.

Il legislatore, negli ultimi anni, ha adottato una lunga serie di disposizioni volte al generale contenimento della spesa in materia di pubblico impiego. Sempre negli ultimi anni, altre disposizioni sono state invece adottate al fine specifico di arginare la eccessiva proliferazione di contratti a tempo determinato o, comunque, di c.d. "assunzioni flessibili" (es. contratti di collaborazione coordinata e continuativa, contratti di formazione e lavoro, somministrazione di lavoro, ecc.) e per stabilizzare l'ampia fascia di precariato formatosi negli ultimi anni. La scelta del legislatore di porre limiti all'indiscriminato utilizzo di contratti di lavoro flessibile, limiti evidentemente aggiuntivi rispetto a quelli generalmente rivolti a contenere la spesa per il pubblico impiego, risulta ben sintetizzata nel nuovo testo dell'art.36 del D.Lgs. n.165/2001 il quale, dopo aver specificato che *"per le esigenze connesse con il proprio fabbisogno ordinario le pubbliche amministrazioni assumono esclusivamente con contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato"*, consente le c.d. "assunzioni flessibili" solo *"per rispondere ad esigenze di carattere esclusivamente temporaneo o eccezionale"*.

L'art.9, co.28, del D.L. n.78/2010, convertito in legge n.122/2010, *"fermo quanto previsto"* dall'art.36 sopra richiamato, per la fattispecie contrattuale in argomento, prevede attualmente un limite pari al 50% della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009. E' però espressamente previsto che il suddetto limite non si applica nel caso in cui il costo del personale sia coperto da specifici finanziamenti aggiuntivi o da fondi dell'Unione europea (nel caso di cofinanziamento, i medesimi limiti non si applicano alla quota finanziata); stabilisce che 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..."*; che le limitazioni indicate non si applicano agli enti locali in regola con l'obbligo di riduzione delle spese di personale ma che *"resta fermo che comunque la spesa complessiva non può essere superiore alla spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009"*.

La presenza di una ferma volontà del legislatore di porre limiti qualitativi (es. richiamo all'art.36 del D.Lgs. n.165/2001) e quantitativi (limite del 50%, elevato al 100% in alcuni casi) alle c.d. "assunzioni flessibili" risulta chiaramente attestata, nella parte finale del comma 28 in argomento, dal fatto che *"il mancato rispetto dei limiti di cui al presente comma costituisce illecito"*

disciplinare e determina responsabilità erariale” e dalla previsione, in via subordinata (“per le amministrazioni che nell’anno 2009 non hanno sostenuto spese per le finalità previste ai sensi del presente comma”), di un diverso limite di spesa (“media sostenuta per le stesse finalità nel triennio 2007-2009”). Non è superfluo evidenziare che i vincoli in materia di c.d. “lavoro flessibile”, riguardanti sia i contratti a tempo pieno che i contratti part time, appaiono rivolti anche ad evitare che le amministrazioni pubbliche soggette ad un regime limitativo delle assunzioni a tempo indeterminato possano ricorrere all’utilizzo di contratti di lavoro flessibile per eludere il blocco assunzionale a loro applicabile.

La Magistratura contabile, anche in sede consultiva, si è occupata più volte della specifica questione sollevata dal Comune istante giungendo a soluzioni sostanzialmente univoche. Particolare importanza assume in questo contesto la posizione assunta dalla Sezione delle Autonomie (deliberazione n.2/SEZAUT/2015) secondo la quale *“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 ... 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”*. Il carattere indefettibile dell’obbligo di rispettare i limiti di spesa indicati dall’art.9, co.28, del D.L. n.78/2010, più volte espresso anche da questa Sezione in passato (n.65/2015/PAR; n.174/2015/PAR; n.175/2015/PAR; n.206/2015/PAR) costituisce ormai un solido approdo giurisprudenziale ampiamente condiviso (*ex plurimis* Sez. Campania, n.121/2015/PAR; Sez. Lombardia n.172/2015/PAR; Sez. Emilia Romagna n.78/2015/PAR; Sez. Abruzzo n.246/2015/PAR).

L’affermata indefettibilità dei limiti indicati vale anche con riferimento ad enti di piccole dimensioni (come il Comune istante che conta circa 3.000 abitanti) per l’assunzione temporanea di personale di polizia locale (per il quale, si ribadisce, già vale l’aumento del limite dal 50% al 100% della spesa sostenuta per le stesse finalità nel 2009), non avendo l’ordinamento previsto alcuna ulteriore deroga in tal senso, neanche per fare fronte ad esigenze eccezionali o transitorie (Sez. Umbria n.97/2015/PAR). Nessuna deroga in favore degli enti di minori dimensioni demografiche è stata, infatti, prevista dal legislatore in occasione delle varie modifiche che hanno interessato la norma in esame negli ultimi anni. Non sembrano, quindi, ricorrere gli elementi per un “adattamento” della norma, da parte degli enti di minori dimensioni demografiche, neanche con l’esercizio della potestà regolamentare, per salvaguardare particolari esigenze operative. La chiara scelta operata dal legislatore esclude anche la possibilità di evitare l’applicazione dei limiti menzionati per l’asserita esigenza di assolvere funzioni fondamentali in assenza di altri possibili rimedi organizzativi. Visto l’attuale contenuto della norma in commento, molto meno restrittivo rispetto a quello all’epoca in vigore (in passato era previsto un unico limite del 50%, senza alcuna deroga per la spesa coperta da finanziamenti specifici aggiuntivi o derivanti da fondi dell’Unione europea o relativa a specifiche funzioni e per gli enti in regola con l’obbligo di riduzione delle spese di personale), come del resto sostanzialmente confermato dalla Sezione delle Autonomie nella citata deliberazione n.2/2015, sono venuti meno i presupposti materiali che, in passato, avevano indotto le Sezioni riunite della Corte dei conti a consentire agli enti di minori dimensioni demografiche, comunque entro limiti molto ristretti e avvalendosi dello strumento regolamentare, di derogare alla legge (SS.RR. n.11/CONTR/2012).

P. Q. M.

Nelle sopra esposte considerazioni è il parere di questa Sezione.

Si dispone che la presente deliberazione venga trasmessa, a cura della Segreteria, al Sindaco del Comune di Morciano di Leuca (LE).

Così deliberato in Bari, nella Camera di Consiglio del 28 aprile 2016.

Il Magistrato relatore

Il Presidente

F.to Dott. Cosmo Sciancalepore

F.to Dott. Agostino Chiappiniello

Depositata in Segreteria il 28/04/2016

per Il Direttore della Segreteria

F.to Salvatore SABATO