



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

Nell'adunanza del 31 maggio 2017, composta da:

Dott.ssa Diana CALACIURA TRAINA Presidente

Dott. Giampiero PIZZICONI Primo Referendario, relatore

Dott.ssa Francesca DIMITA Primo Referendario

VISTO l'art. 100, secondo comma, 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 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 con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria una Sezione regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti con delibera n. 14/2000 in data 16 giugno 2000, modificato da ultimo con delibera del Consiglio di Presidenza n. 229 del 19 giugno 2008;

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;

VISTI gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, approvati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004, come modificati e integrati dalla delibera n.9/SEZAUT/2009/INPR del 3 luglio 2009 e, da ultimo, dalla delibera delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/CONTR del 17 novembre 2010;

VISTA la richiesta di parere inoltrata dalla Comune di Cison di Valmarino (TV) prot. n. 2344 del 10/04/2017 acquisita al protocollo Cdc n. 7348 del 12/04/2017;

VISTA l'ordinanza n. 30/2017 con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna adunanza;

UDITO il magistrato relatore Dott. Giampiero Pizziconi;

FATTO

Il Comune di Cison di Valmarino, con la richiesta di parere n. 2344 del 10 aprile 2017, espone che i piccoli Comuni con un organico molto ridotto si avvalgono, nei loro uffici, di prestazioni lavorative di dipendenti che, in determinati casi, sono tenuti ad espletare compiti e mansioni che richiedono specifiche competenze e professionalità e che risultano, pertanto, del tutto infungibili rispetto ad altri lavoratori incardinati nella stessa struttura

organizzativa; in particolare l'Assistente Sociale e l'Agente di Polizia Locale, per la peculiarità delle mansioni svolte, per le qualifiche richieste e anche per la delicatezza delle funzioni espletate, non possono delegare l'espletamento della propria attività lavorativa, ancorché temporaneamente, ad altri colleghi, pena la paralisi del servizio erogato ed il venir meno, quindi, dell'espletamento di funzioni fondamentali.

Rileva l'ente per quanto attiene, ad esempio, l'attività svolta da un Assistente Sociale, che talune incombenze possono essere adempiute esclusivamente da quella figura professionale, in quanto vincolata ad una formazione specifica, Laurea in Scienze dei Servizi Sociali e iscrizione all'Albo Professionale; basti pensare ai progetti di tutela e di promozione sociale concentrate sulle fasce più deboli della popolazione (minori, anziani, disabili) o ai progetti assistenziali. Attività, queste ultime, che comportano la necessaria presenza di un'Assistente Sociale qualificata in ogni loro fase, soprattutto decisionale, e la sottoscrizione, da parte della stessa, dei relativi atti. Il Comune di Cison di Valmarino chiede, pertanto, se il limite al ricorso ad attività lavorative a tempo determinato, di cui all'art. 28 del D.L. n. 78 del 31.05.2010, convertito in L. n. 122/2010 - che sicuramente rappresenta una norma di principio cui devono attenersi i Comuni, ma che deriva da parametri del tutto casuali, legati alla presenza o meno, nel 2009, di analoghe fattispecie - possa essere, eccezionalmente, derogato in particolari situazioni (ad esempio, prolungate assenze per motivi di salute o per maternità), quantomeno per il numero di ore strettamente indispensabile per lo svolgimento dei compiti suddetti che non possono essere delegati ad altri dipendenti in ruolo neppure attraverso la migliore ottimizzazione ed il coinvolgimento dell'intera struttura organizzativa.

DIRITTO

La richiesta del Comune di Cison di Valmarino è stata espressamente formulata ai sensi dell'art.7, comma 8, della legge 131/2003 e pertanto la Sezione è chiamata a verificare preliminarmente i profili di ammissibilità soggettiva (legittimazione dell'organo richiedente) e oggettiva (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica, generalità ed astrattezza del quesito proposto, mancanza di interferenza con altre funzioni svolte dalla magistratura contabile o con giudizi pendenti o potenzialmente presso le instaurabili magistrature sia civile che amministrativa) della richiesta medesima.

In relazione al primo profilo, l'art. 7, comma 8, della citata legge 5 giugno 2003, n. 131, come detto, riserva la facoltà di richiedere pareri in materia di contabilità pubblica esclusivamente alle Regioni

e, *“di norma per il tramite del consiglio delle Autonomie locali”*, ai Comuni, alle Province e alle Città metropolitane.

La medesima facoltà, stante la natura speciale della funzione consultiva attribuita alla Corte, non può pertanto essere estesa a soggetti diversi da quelli espressamente indicati dalla legge.

La legittimazione alla richiesta di parere, inoltre, per i riflessi che ne possono scaturire sulla gestione finanziaria dell'ente, deve essere riconosciuta all'organo legislativamente investito della rappresentanza legale dell'ente medesimo ed individuabile, di regola, nel Presidente della Giunta regionale, nel Sindaco e nel Presidente della Provincia.

La mancata formulazione delle richieste provenienti da Comuni, Province e Città metropolitane per il tramite del Consiglio delle autonomie locali, secondo il consolidato orientamento della Sezione, non impedisce l'ammissibilità delle stesse, in attesa dell'entrata in funzione del predetto organo.

Nella fattispecie la richiesta è stata legittimamente formulata dal Sindaco e, quindi, deve ritenersi ammissibile sotto il profilo soggettivo.

Per quanto attiene il profilo oggettivo di ammissibilità della richiesta si rileva che la facoltà di richiedere pareri, oltre ad essere limitata ai soggetti sopra indicati, risulta legislativamente circoscritta alla sola materia della contabilità pubblica.

La funzione di consulenza riconosciuta alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti non è quindi di carattere generale, ma, coerentemente con le finalità di coordinamento della finanza pubblica perseguite dalla legge attributiva, si esplica esclusivamente su quesiti attinenti l'interpretazione di norme di contabilità e finanza pubblica, in modo da assicurarne una uniforme applicazione da parte delle autonomie territoriali.

Le Sezioni Riunite della Corte dei conti, chiamate a pronunciarsi nell'esercizio delle funzioni di coordinamento ad esse assegnate dall'art. 17, comma 31, del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, con la delibera n. 54/2010, hanno precisato che la funzione consultiva deve svolgersi anche in ordine a quesiti che risultino 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.

Si ritiene, in ogni caso, che il parere possa essere fornito solo rispetto a questioni di carattere generale che si prestino ad essere considerate in astratto, escludendo ogni valutazione su atti o casi specifici che determinerebbe un'ingerenza della Corte nella concreta attività dell'ente e, in ultima analisi, una partecipazione

all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza riconosciuta alla Corte dei conti dalla Costituzione repubblicana.

Le Sezioni regionali non possono pronunciarsi, inoltre, su quesiti che implicino valutazioni di comportamenti amministrativi suscettibili di interferire con altre funzioni intestate alla stessa Corte dei conti, ad altri organi giurisdizionali o a soggetti pubblici investiti dalla legge di funzioni di controllo o consulenza in determinate materie.

Preliminarmente va evidenziato, come peraltro rilevato dalla Sezione Autonomie con delibera n. 11/SEZAUT/2012/QMIG, come i limiti alla spesa per i contratti del personale temporaneo o con rapporto di lavoro flessibile, introdotti dall'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010 costituiscono principi di coordinamento della finanza pubblica ragion per cui la richiesta di parere è ammissibile anche sotto il profilo oggettivo, giacché il quesito riguarda la materia della contabilità pubblica, come delineata dalle SS.RR. con la richiamata delibera n. 54/2010.

Venendo al merito della richiesta, con il richiamato quesito il Sindaco del Comune di Cison di Valmarino chiede di conoscere se per un ente di piccole dimensioni sia possibile derogare al disposto dell'art. 9, comma 28, del D.L. 78/2010 per procedere all'assunzione a tempo determinato di particolari figure professionali quali il vigile urbano o l'assistente sociale, non sostituibili nelle loro peculiari funzioni da altri dipendenti del Comune, per far fronte a particolari situazioni come ad esempio, prolungate assenze di dipendenti per motivi di salute o per maternità.

Come noto, l'art. 9, comma 28, del D.L. 78/2010 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 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. I*

limiti di cui al primo e al secondo periodo non si applicano, anche con riferimento ai lavori socialmente utili, ai lavori di pubblica utilità e ai cantieri di lavoro, nel caso in cui il costo del personale sia coperto da finanziamenti specifici aggiuntivi o da fondi dell'Unione europea; nell'ipotesi di cofinanziamento, i limiti medesimi non si applicano con riferimento alla sola quota finanziata da altri soggetti. 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 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. Sono in ogni caso escluse dalle limitazioni previste dal presente comma le spese sostenute per le assunzioni a tempo determinato ai sensi dell'articolo 110, comma 1, del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. 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. Al fine di assicurare la continuità dell'attività di vigilanza sui concessionari della rete autostradale, ai sensi dell'art.11, comma 5, secondo periodo, del decreto-legge n.216 del 2011, il presente comma non si applica altresì, nei limiti di cinquanta unità di personale, al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti esclusivamente per lo svolgimento della predetta attività; alla copertura del relativo onere si provvede mediante l'attivazione della procedura per l'individuazione delle risorse di cui all'articolo 25, comma 2, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98. 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.

Come indicato dalla Sezione delle Autonomie con delibera n. 1/SEZAUT/2017/QMIG, la norma, che si inserisce nel solco di una serie di previsioni dal tenore omogeneo, mira a conseguire il contenimento della spesa pubblica in un settore rilevante quale quello del personale, con specifico riferimento ai rapporti di coloro che collaborano con le pubbliche amministrazioni in virtù di contratti diversi da quello di lavoro subordinato a tempo indeterminato.

I limiti “quantitativi” alla spesa introdotti dall’art. 9, comma 28, si inseriscono in un più generale disegno volto ad arginare l’utilizzo indiscriminato di contratti di tipo flessibile in chiave antielusiva rispetto ai vincoli progressivamente introdotti per le spese di personale a tempo indeterminato, evitando, al contempo, l’insorgenza di nuovo precariato, in grado di vanificare le politiche di stabilizzazione.

Una prima ipotesi da prendere in considerazione nella presente trattazione è quella relativa alla circostanza che un Comune, per una serie di motivi, non abbia sostenuto nel 2009 o nel triennio contemplato dalla norma (2007-2009) alcuna spesa per lavoro flessibile. In tal caso soccorre la posizione interpretativa assunta da parte della Sezione delle Autonomie nella richiamata delibera n. 1/SEZAUT/2017/QMIG.

In detta pronuncia, infatti, la Sezione centrale, in relazione proprio alla circostanza, non contemplata dalla norma, di assenza assoluta di oneri per lavoro flessibile nel periodo considerato dal vincolo assunzionale, ha affermato: “Ai fini della determinazione del limite di spesa previsto dall’art. 9, comma 28, del d.l. 78/2010 e s.m.i., l’ente locale che non abbia fatto ricorso alle tipologie contrattuali ivi contemplate né nel 2009, né nel triennio 2007-2009, può, con motivato provvedimento, individuare un nuovo parametro di riferimento, costituito dalla spesa strettamente necessaria per far fronte ad un servizio essenziale per l’ente. Resta fermo il rispetto dei presupposti stabiliti dall’art. 36, commi 2 e ss., del d.lgs. n. 165/2001 e della normativa – anche contrattuale – ivi richiamata, nonché dei vincoli generali previsti dall’ordinamento”.

Tuttavia, al di là di detta fattispecie, caratterizzata dall’assenza assoluta della spesa, la questione della deroga ai limiti assunzionali per i Comuni di piccole dimensioni in presenza di particolari

circostanze è già stata affrontata da varie Sezioni di controllo, dando origine ad un contrasto giurisprudenziale che era stato risolto, a suo tempo, dalla Sezione delle Autonomie con la delibera n. 2/SEZAUT/2015/QMIG.

Arresti più recenti e tra questi quello della Sezione di controllo per l'Umbria, che riprende il richiamato approdo interpretativo della Sezione centrale del 2015, hanno precisato nella delibera n. 97/2015/PAR, come *“l'ordinamento non consente alle Pubbliche Amministrazioni di superare per le assunzioni a tempo determinato e con qualsivoglia tipologia contrattuale il livello di spesa sostenuta per le medesime finalità nell'anno 2009, non prevedendosi alcuna deroga per gli enti di piccole dimensioni né per quelli cd. virtuosi e neppure per far fronte ad esigenze eccezionali o di carattere transitorio”* (Sezione di Controllo Umbria delibera citata).

Sempre la Sezione di controllo per l'Umbria, con delibera n. 176/2014/PAR, si era pronunciata negativamente sulla possibilità per un Ente di piccole dimensioni (popolazione di circa 2.000 abitanti), di procedere all'assunzione di un dipendente con contratto a tempo determinato per sostituire temporaneamente altro dipendente di ruolo sospeso dal servizio nell'ambito di un procedimento penale, superando in tal modo il limite di spesa stabilito dal citato art. 9, comma 28, del D.L. n. 78/2010.

A tale riguardo, la medesima Sezione Umbra richiamando l'indirizzo interpretativo adottato dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti in sede di controllo con la delibera n. 11/CONTR/12, ha indicato che *“..l'unica deroga consentita agli enti locali ai suesposti limiti di spesa è quella prevista dall'art. 9, comma 28 del D.L. 31.5.2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30.7.2012, n. 122, e riguarda esclusivamente le assunzioni strettamente necessarie a garantire l'esercizio delle funzioni di polizia locale, di istruzione pubblica e del settore sociale, nella invarianza della spesa complessiva che non può essere comunque superiore a quella sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009”*.

In senso conforme a tale posizione si pone anche la delibera della Sezione Puglia (n.100/2016/PAR) ove si evidenzia come *“..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 delibera 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)".

Peraltro, l'affermato principio della inderogabilità dei limiti stabiliti dall'art. 9, comma 28, D.L. 78/2010, condiviso da questa Sezione, sussiste anche per sostituzioni di personale temporaneamente assente per cause non programmabili dal Comune come nel caso di assenza per maternità di un dipendente.

In tal senso si è recentemente pronunciata la Sezione di Controllo per la Puglia con la delibera n. 121/2016/PAR, affermando come "L'indefettibilità del limite in esame è stato più volte ribadito anche da questa Sezione, sottolineando che "L'affermata indefettibilità dei limiti indicati vale anche con riferimento ad enti di piccole dimensioni ... 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)." (Sezione controllo Puglia, delibera n. 100/PAR/2016, cfr. anche delibere n. 65/2015/PAR; n. 174/2015/PAR; n. 175/2015/PAR; n. 206/2015/PAR). Non pare alla Sezione che le linee interpretative sopra tracciate debbano essere disattese in caso di corresponsione dell'indennità di maternità, trattandosi di una somma che rientra nell'ampio concetto di spesa sostenuta per il lavoro a tempo determinato, sia pure in forza di un obbligo di legge ed in difetto di corrispettività".

In questo senso è anche il parere di questo Collegio.

PQM

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per il Veneto, rende il parere nei termini sopra indicati.

Copia della delibera sarà trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, al sindaco del Comune di Cison di Valmarino (TV).

Così deliberato in Venezia, nella Camera di Consiglio del 31 maggio 2017.

Il Magistrato relatore
F.to Dott. Giampiero Pizziconi

Il Presidente
F.to Dott.ssa Diana Calaciura Traina

Depositato in Segreteria il 26 giugno 2017
IL DIRETTORE DI SEGRETERIA
F.to Dott.ssa Raffaella Brandolese