



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'UMBRIA

composta dai Magistrati:

Fulvio Maria LONGAVITA	Presidente - Estensore
Vincenzo BUSA	Consigliere - Relatore
Francesco BELSANTI	Consigliere
Beatrice MENICONI	Consigliere

Nelle Camere di consiglio del 28 febbraio e del 6 marzo 2018

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

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione;

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;

VISTO il R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, recante il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, e le successive modificazioni ed integrazioni;

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

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

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 Corte, modificata dalle deliberazioni delle medesime Sezioni riunite nn. 2 del 3 luglio 2003 ed 1 del 17 dicembre 2004 e la deliberazione 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";

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

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

VISTA la nota del Consiglio delle Autonomie dell'Umbria in data 30 gennaio 2018, (prot. C.d.c. n. 143, del 31 gennaio 2018), con la quale è stata trasmessa una richiesta di parere del Sindaco del Comune di Attigliano, datata 19 gennaio 2018, ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 5 giugno 2003;

VISTA l'ordinanza con la quale il Presidente ha deferito la decisione sulla richiesta di parere all'esame collegiale della Sezione convocata per la data odierna;

UDITO il relatore, Cons. Vincenzo Busa;

FATTO

1) - Il Sindaco del Comune di Attigliano, con nota n.409 del 19/1/2018, ha inoltrato a questa Sezione, una richiesta di parere, ex art. 7, comma 8, della l. n. 131/2003, in merito alla possibilità di *“considerare l'indennità corrisposta dal Comune [stesso] al tirocinante come un trasferimento e, quindi, non considerarla nel novero delle spese del personale, da ricomprendere nel tetto medio triennale 2011-2013”*, ai sensi dell'art. 1, comma 557-quater della l. n. 296/2006, in ipotesi di convenzione di tirocinio, siglata in base alle disposizioni della deliberazione della Giunta regionale n. 597/2014, di attuazione della l.r. Umbria n. 17/2013 (v. pag. 5 della menzionata richiesta di parere,).

2) - Con la menzionata nota, in particolare, si è fatto presente che:

- i richiamati testi normativi regionali hanno dato *“la possibilità agli enti locali di promuovere tirocini curriculari ed extracurriculari, al fine di orientare e qualificare l'inserimento lavorativo, nonché ridurre la disoccupazione”* (v. pag. 1);
- *“in seguito a [varie] pronunce della Corte dei conti, è emerso che i tirocini sono spese di personale e devono rientrare tra le tipologie lavorative da contenere nel limite del 50% dell'anno 2009, ex art. 28 del d.l. n.78/2010 [...] anche ai fini del rispetto del tetto di spesa triennale 2011-2013, ex art. 1, comma 557-quater [della] l. n.296/2006”* (v. pagg.1-2);
- *“nel caso di specie, [si è] in presenza di una esperienza che è finalizzata esclusivamente ad esigenze di tutela e finalità sociali, [essendo i tirocinanti] persone con invalidità protette dalla l. n.68/1999¹ [ed i relativi] progetti sono incentrati anche sulla l. n.381/1991² (v. pag. 3);*
- i tirocinanti *“vengono impiegati nelle attività più varie, [...] sempre coadiuvati dal personale dell'Ente”* (v. ancora pag. 3);
- *“fino al 31/12/2017 [i] progetti formativi di tirocinio venivano generalmente attuati [mediante l'intervento] del Comune di Narni, in qualità di **soggetto promotore** (in quanto capofila dell'ambito sociale n.11, di cui fa parte il comune di Attigliano)”* e l'intervento del medesimo Comune di Attigliano, *“in qualità di **soggetto ospitante** del progetto”* (v. pag. 4);
- *“con tale modus operandi era pressoché inevitabile la riconducibilità della indennità corrisposta [dal Comune di Attigliano, n.d.r.] al tirocinante nelle spese del personale”* (v. ancora pag. 4);
- *“ora”, ha precisato il sindaco del Comune di Attigliano, “in virtù di [alcune] assunzioni a tempo determinato, nonché per altre dinamiche [legate] a convenzioni di personale in materia di gestione associata di servizi, non è più possibile promuovere progetti di tirocinio, [...] per la loro riconducibilità*

¹ La legge n.68/1999 reca "Norme per il diritto al lavoro dei disabili".

² La legge n.381/1991 reca la "Disciplina delle cooperative sociali"

alla spesa per il personale”, salvo a “sforare il tetto della spesa media del triennio 2011-2013, ex art. 1, comma 557-quater della l. n.296/2006” (v. ancora pag. 4);

- per evitare ciò, il Comune di Narni, “capofila **dell’ambito sociale** nel quale rientra anche il Comune di Attigliano”, [ha] suggerito di promuovere progetti [di tirocinio] nella modalità a tre soggetti”, laddove: a) il medesimo Comune di Narni dovrebbe essere “**il soggetto promotore**”, b) un “privato (esempio: Cooperativa sociale) dovrebbe essere il “**soggetto ospitante**”, su cui dovrebbe gravare “l’obbligo assicurativo [per] gli infortuni INAIL e [...] per la responsabilità verso i terzi”; c) il Comune di Attigliano dovrebbe essere il “**soggetto terzo**”, “sul quale [dovrebbe gravare] l’obbligo di corrispondere **l’indennità spettante al tirocinante**, [ai sensi] dell’art. 13, comma 9, della direttiva di attuazione dell’art. 1 della l.r. n.17/2013” (v. ancora pag.4 e pag. 5 della richiesta di parere).

2.1) Di qui il conclusivo quesito, volto a conoscere se “è possibile considerare l’indennità corrisposta dal Comune [di Attigliano], **soggetto terzo**, [al] tirocinante come un trasferimento e quindi non considerarla nel novero delle spese del personale” (v. nuovamente pag. 5).

3) - Il Consiglio delle Autonomie Locali ha trasmesso la riferita richiesta di parere con nota del 30 gennaio 2018, pervenuta a questa Sezione il 31 seguente, prot. n. 143 di pari data.

DIRITTO

4) - Il Collegio, preliminarmente, ritiene la richiesta di parere ammissibile soggettivamente ed oggettivamente, in quanto promana dal Sindaco del Comune di Attigliano e concerne “materia di contabilità”, ex art. 7, comma 8, della l. n.131/2003.

Sempre sul piano oggettivo, peraltro, è da evidenziare che la predetta richiesta di parere può essere considerata ammissibile solo per i profili di generalità ed astrattezza che emergono dalla prospettazione della vicenda in essa contenuta, così che il Collegio esprimerà il proprio avviso in tale limitato ambito, non considerando le caratteristiche specifiche della vicenda stessa (v. in termini, da ultimo, Sez. Autonomie delib. n. 29/2017, paragrafo I).

5) - Ciò premesso, nel merito, è da osservare che, nel caso di specie, dalla ripetuta richiesta di parere non emergono dubbi circa la riconducibilità degli oneri relativi ai tirocini alle “spese del personale” (ex art. 1, comma 557-quater, della l. n.296/2006 ed art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010).

A tal fine, anzi, nella richiesta di parere sono state correttamente richiamate varie deliberazioni delle Sezioni regionali di controllo di questa Corte che riconducono i predetti oneri alle menzionate spese, tra le quali anche quella della Sezione Regionale di controllo per il Piemonte n. 23/2016³.

Nella richiesta di parere in riferimento, giova evidenziarlo, si è precisato chiaramente che nell’ottica degli accordi di tirocinio, da siglare in base alle disposizioni della l.r. Umbria n. 17/2013 e della deliberazione di Giunta regionale n. 597/2014, non si intende instaurare alcun rapporto diretto tra il Comune di Attigliano (soggetto terzo) ed il tirocinante, avendo quest’ultimo specifici obblighi e diritti nei confronti del soggetto ospitante, ossia un “soggetto privato”, quale per “esempio [una] Cooperativa sociale” (v. pag. 5 della richiesta stessa).

³ Incidentalmente, si ricorda che nel parere reso con la menzionata deliberazione n. 23/2016, la Sezione regionale di controllo per il Piemonte ha escluso gli oneri coperti da “finanziamenti specifici aggiuntivi o da fondi dell’Unione europea, e nei limiti della quota finanziata da altri soggetti nell’ipotesi di cofinanziamento” (v. ultimo capoverso).

5.1) - Al riguardo, sul piano generale, è utile ribadire quanto già chiarito da questa Corte in precedenti pronunce, laddove si è precisato che *“nella nozione di spesa del personale rientrano le spese sostenute per l’acquisizione di prestazioni lavorative [...] rese a favore dell’Ente”* (v. Sez. Aut. n.1/2017).

In questa ottica, si è ulteriormente precisato che *“nelle spese del personale [vanno considerate] tutte le spese connesse all’utilizzo di attività lavorative a favore del Comune,”* essendo la qualificazione del rapporto irrilevante ai fini della quantificazione e del rispetto dell’obiettivo di riduzione della spesa del personale (cfr. Sez. Aut. n. 28/2017 e richiami, ivi, a Sez. contr. Veneto, deliberazioni n. 74 e n. 153/2009 e n. 163/2008).

Alla stregua dei riferiti arresti, dunque, la nozione di *“spesa del personale”*, rilevante ai fini dell’art. 9, comma 28, del d.l. n.78/2010 e dell’art. 1, comma 557-*quater*, della l. n. 296/2006, implica che la prestazione lavorativa e dunque anche il tirocinio siano resi a favore dell’Ente datore di lavoro.

Nel caso di specie, nella richiesta di parere, si è escluso che le prestazioni del tirocinante siano rese a favore del Comune di Attigliano, in quanto il tirocinio stesso è espletato presso un *“soggetto ospitante privato”*.

Del resto, qualora il tirocinio fosse espletato nel Comune, varrebbe la regola, fissata dall’art. 13, comma 5, della direttiva regionale n. 597/2014, per la quale: *“i soggetti ospitanti pubblici possono accogliere tirocinanti nel rispetto del principio di invarianza finanziaria”*⁴.

5.2) - È però da considerare che nell’assetto concreto degli interessi sottesi agli accordi di tirocinio tra il *“soggetto promotore ed il soggetto ospitante”*, recepiti dalle eventuali convenzioni di cui agli artt. 10, 11 e 13, comma 9, delle direttive impartite con la deliberazione della Giunta Regionale n.597/2014, si potrebbe anche venire ad ipotizzare una qualche fruizione diretta e/o indiretta della prestazione del tirocinante per il Comune (*soggetto terzo*) che paga l’indennità di tirocinio per il *“soggetto ospitante”*.

Qualora si dovesse verificare una simile ipotesi, è evidente che, concorrendo tutte le altre circostanze, si potrebbe anche versare in una forma concreta di elusione delle richiamate disposizioni di coordinamento della finanza pubblica.

Da questo punto di vista, pertanto, eventuali prestazioni rese dal *“soggetto privato ospitante”* a favore dell’Ente (*“soggetto terzo”*) che paga l’indennità al tirocinante (ospitato), in forza degli accordi siglati nelle predette convenzioni, vanno attentamente valutate e considerate anche per la loro possibile valenza elusiva delle disposizioni dell’art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010 e dell’art. 1, comma 557-*quater*, della l. n. 296/2006.

5.2.1) - A tale proposito, sempre sul piano generale, è da ricordare come questa Corte abbia già avuto modo di chiarire che le spese sociali (contributi, sussidi, ecc.) non possono comportare prestazioni lavorative a favore dell’Ente che le ha sostenute e, nei casi di erogazioni a *“causa mista”* (laburista e solidarista), occorre che **il responsabile della gestione delle risorse dell’Ente locale** verifichi la parte causale prevalente, riconducendo alle *“spese del personale”* le fattispecie nelle quali è preponderante l’aspetto acquisitivo delle prestazioni lavorative (v. Sez. Aut. delib. n. 29/2017).

⁴ E’ appena il caso di rilevare che la regola dell’invarianza fissata dalla normativa regionale costituisce un ulteriore limite nel contesto dell’art. 9, comma 28 del D.L. n. 78/2010 - concernente genericamente la spesa per la *“formazione-lavoro”*, la *“somministrazione di lavoro”* e per il *“lavoro accessorio”* - complessivamente ridotta al 50% di quella sostenuta nel 2009, di talché, in tale ambito, le spese sostenute specificamente per il tirocinio subirebbero l’ulteriore contenimento del 50%.

Anche con riferimento al tema del tirocinio, dunque, va ribadita la necessità che il “soggetto responsabile della gestione delle risorse finanziarie dell’ente locale [verifichi] la prevalenza delle finalità [sociali] e l’insussistenza di elementi che depongano per l’instaurazione di un rapporto di lavoro” (v. Sez. Aut. delib. n.29/2017 già citata, principio di diritto n. 2, ivi enunciato), ovvero - con riferimento al caso che ne occupa - di una “spesa formativa” di tirocinio, rientrante anch’essa nelle previsioni degli artt. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010 e 1, comma 557-quater della l. n. 296/2006. E ciò con specifico riferimento al profilo di fatto, indicato a pag. 3 della richiesta di parere, laddove si precisa che: “nel caso di specie, [i tirocinanti] vengono impiegati nelle attività più varie, dalle pulizie allo spazzamento delle strade, alla sistemazione delle pratiche negli uffici, sempre coadiuvati da personale dell’Ente”.

5.3) - Così delimitato l’ambito applicativo delle disposizioni regionali sul “tirocinio” che consentono di **non** rapportare la spesa dell’Ente locale - “soggetto terzo” a quelle del suo personale”, il Collegio ritiene che il Comune ben possa intervenire con proprie provvidenze a favore di soggetti privati, per il perseguimento di finalità pubbliche, in quanto esponenziale delle comunità locali, presenti nel suo territorio.

5.3.1) - Si ricorda, in proposito, che come più volte ribadito da questa Corte, “il Comune [va] considerato ente a finalità generale, che cura gli interessi e promuove lo sviluppo della propria comunità, esercitando tutte le funzioni amministrative che non siano espressamente attribuite ad altri soggetti”. Per conseguire le sue finalità pubbliche “può utilizzare diversi istituti, quali: le sovvenzioni, i contributi, i sussidi, gli ausili finanziari, le attribuzioni di vantaggi economici consistenti in erogazioni di danaro o conferimenti di beni, senza obblighi di restituzione [...] che rientrano nel genus dei provvedimenti accrescitivi della sfera giuridica dei destinatari”, ex art. 12 della l. n.241/1990 e art. 26 del d.lgs. n.33/2013 (v., tra le più recenti, Sez. Aut. delib. n.29/2017).

5.3.2) - Sotto altro, correlato profilo, sempre di carattere generale, si è anche rilevato che: “il legislatore ha circondato tale materia di particolari cautele e garanzie procedurali, in quanto, ai fini della legittima erogazione dei contributi, va fatto uso di un criterio costituzionalmente orientato di carattere squisitamente auto-normativo, [atteso che] ogni elargizione deve essere ricondotta a rigore e trasparenza procedurale, [così che] l’amministrazione agente non può considerarsi operante in piena ed assoluta libertà, [ma] deve rispettare i canoni di uguaglianza e i principi stabiliti negli atti fondamentali dell’Ente” (v. ancora Sez. Aut. delib. n.29/2017 e richiami, ivi, a Sez. reg. contr. Veneto n. 260/2016).

In sostanza, nel perseguimento delle politiche sociali, il Comune deve dotarsi di apposito regolamento ed assicurare l’esercizio dei suoi poteri secondo canoni di uguaglianza e trasparenza, ovviamente nei limiti imposti dagli equilibri di bilancio e dei correlati canoni di priorità delle spese e di prudenza nella loro gestione.

5.3.3) - Sebbene, nel caso di specie, la forma di “contribuzione” del Comune trovi la sua disciplina nella richiamata normativa regionale, in relazione alle specifiche modalità di espletamento del tirocinio, non è inutile ricordare che una ancora più articolata e incisiva pronuncia sui limiti che incontra l’Ente locale nel sostenere spese sociali, si rinviene nella deliberazione n. 4/2017 della Sezione reg. contr. Lombardia (alla quale si rinvia), in relazione non solo alla necessità della predeterminazione dei criteri e delle modalità di attribuzione dei “vantaggi economici” (nell’ *an* e nel *quantum*), ma anche con riferimento ai limiti posti dal d.l. n.78/2010, “che fissa per gli enti locali il divieto di spese per sponsorizzazione” (v. art. 6, comma 9).

5.3.4) – Peraltro, il Collegio ben conosce pronunce che sembrerebbero collocare gli oneri di tirocinio sostenuti in base a convenzioni stipulate sulla scorta di norme regionali analoghe a quelle umbre nelle spese del personale ex art. 9, comma 28 del D.L. n. 78/2010 ed art. 1, comma 557 quater della l. n. 296/2006. (v. Sez. reg. contr. Toscana n.5/2013; Sez. reg. contr. Emilia Romagna n. 268/2013; Sez. reg. contr. Piemonte n. 23/2016 già citata; Sez. reg. contr. Veneto n. 133/2017).

Al riguardo, è, però, da rilevare che in alcune di tali pronunce non emerge il dato che qui è stato ritenuto dirimente, relativo all'espletamento del tirocinio presso il Comune o presso privati (v. Sez. reg. contr. Toscana n. 5/2013 e Sez. reg. contr. Piemonte n. 23/2016), mentre in altre tale elemento sembra emergere come tirocinio espletato presso la P.A. (v. pag. 3, secondo capoverso, delib. n.268/2013 Sezione reg. contr. Emilia Romagna)⁵.

6) – Per quanto finora esposto e considerato, dunque, deve conclusivamente dirsi che, nella misura in cui le convenzioni di tirocinio previste dalla normativa regionale umbra non determinino forme dirette e/o indirette di acquisizioni di prestazioni lavorative per l'Ente locale- "soggetto terzo" che ne sostiene (seppur parzialmente) gli oneri⁶, l'Ente stesso può intervenire a sostegno delle politiche di inserimento nel lavoro, realizzate con tirocini, mediante attribuzioni di "vantaggi economici" a soggetti privati, nel rispetto – ben inteso –dei limiti (giuridici e finanziari) conformativi della spesa sociale, nel rispetto, ovviamente, degli equilibri di bilancio e dei correlati canoni di priorità delle spese e di prudenza nella loro gestione.

7) – Il concreto perseguimento di pubbliche finalità, nell'erogazione di "vantaggi economici" a privati, si pone alla base della liceità della relativa spesa determinando, in caso contrario, responsabilità erariale (v., tra le tante, Sez. giur. reg. Sicilia, sent. n. 54/2016).

P.Q.M.

Nelle su estese considerazioni è il parere di questa Sezione.

DISPONE

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

Così deliberato in Perugia nelle Camere di Consiglio del 28 febbraio e 6 marzo 2018.

Il Presidente estensore
f.to Fulvio Maria Longavita

⁵ Quanto alla deliberazione della Sezione reg. contr. Veneto n. 133/2017, si evidenzia che la stessa, nella parte in cui equipara i sussidi per tirocini esterni all'Ente alle "spese del personale" dell'Ente, menziona tra le basi ragionate di riferimento anche la deliberazione della Sez. reg. contr. Emilia Romagna n. 268/2013, che – come detto nel testo – si riferisce ad una ipotesi di tirocinio espletato presso Ente Pubblico.

⁶ Verificandosi simili ipotesi si resterebbe pur sempre nell'ambito applicativo delle disposizioni delle "spese del personale", ex art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010 ed art. 1, comma 557 - quater della l. n. 296/2006.

Depositata l'8 marzo 2018
Il Preposto della Sezione
f.to Roberto Attilio Benedetti