

**Deliberazione n. 63/2013/PAR**



*Corte dei Conti*

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati:

dott. Mario Donno	presidente
dott. Massimo Romano	consigliere
dott. Ugo Marchetti	consigliere
dott.ssa Benedetta Cossu	primo referendario
dott. Riccardo Patumi	referendario

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

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

Visto il testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, il decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito nella legge 20 dicembre 1996, n. 639 recanti disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei conti;

Visto l'articolo 27 della legge 24 novembre 2000, n. 340;

Visto la deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei Conti n. 14 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni Riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004, da ultimo modificata con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 dell'11 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;

Visto l'articolo 17, comma 31, decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito in legge 3 agosto 2009, n. 102;

Vista la legge regionale 13 del 9 ottobre 2009, n. 13 istitutiva del Consiglio delle Autonomie, insediatosi il 17 dicembre 2009;

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie del 4 giugno 2009 n. 9/ SEZAUT/2009/Inpr;

Viste le deliberazioni delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 8 del 26 marzo 2010 e 54 del 17 novembre 2010;

Vista la richiesta di parere formulata dal Sindaco di Savignano sul Rubicone, datata 23 novembre 2012 e pervenuta a questa sezione in data 6 dicembre 2012, avente ad oggetto l'utilizzo di contratti di lavoro a tempo determinato o flessibile;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 10 del 7 febbraio 2013, con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della sezione;

Udito nella Camera di consiglio del 15 febbraio 2013 il relatore Riccardo Patumi;

Ritenuto in

### **FATTO**

Il Sindaco del Comune di Savignano sul Rubicone ha inoltrato a questa sezione, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 131/2003, un quesito avente ad oggetto la limitazione di spesa per l'assunzione di personale con contratto a tempo determinato o flessibile, introdotta dall'art. 9, comma 28, del d.l. 31 maggio 2012, n. 78, convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122.

Con la richiesta di parere viene domandato se un Comune, con popolazione superiore a 15.000 abitanti, possa approvare un atto normativo autonomo, allo scopo di adattare i limiti imposti dal citato art. 9, comma 28, alle proprie esigenze organizzative, per disciplinare il caso in cui sia impossibile far fronte a carenze momentanee di personale attraverso operazioni di riorganizzazione. Per completezza, il Sindaco evidenzia come il Comune di Savignano sul Rubicone debba essere considerato virtuoso, avendo un basso numero di dipendenti pubblici in rapporto agli abitanti.

In particolare il citato Sindaco chiede se il regolamento interno possa prevedere il superamento del limite posto dalla disciplina vincolistica menzionata, nelle seguenti situazioni:

- per il tempo strettamente necessario a ricercare soluzioni alternative che consentano il tendenziale rientro nel limite del 50%, in presenza di circostanze che rischino di compromettere lo svolgimento dell'attività istituzionale dell'ente, o il raggiungimento di

obiettivi "strategici" per l'amministrazione;

- per la sostituzione temporanea di personale comandato presso altre amministrazioni, precedentemente all'ultima modifica legislativa, che ha esteso agli enti locali il vincolo di cui all'art. 9, comma 28;

- nel caso in cui la spesa per i rapporti flessibili in eccedenza rispetto al 50% sia interamente e direttamente finanziata da trasferimenti di altri enti, per funzioni delegate.

Ritenuto in

### **DIRITTO**

L'art. 7, comma 8, della legge 131/2003 attribuisce alle regioni e, tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche ai comuni, province e città metropolitane, la facoltà di richiedere alla Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

Il quesito è ammissibile da un punto di vista soggettivo, in quanto trasmesso con lettera a firma del presidente della provincia, rappresentante legale dell'ente, ai sensi dell'art. 50 del d.lgs. 267/2000.

In ordine al requisito oggettivo, occorre evidenziare che la Sezione delle Autonomie, con documento approvato nell'adunanza del 27 aprile 2004, ha fissato principi e modalità di esercizio dell'attività consultiva, al fine di garantire l'uniformità di indirizzo in materia ed evitare il rischio di una disorganica proliferazione di richieste di pareri e, soprattutto, di soluzioni contrastanti con successive pronunce specifiche delle Sezioni giurisdizionali o di controllo o con indirizzi di coordinamento.

Gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, approvati dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti nella già richiamata adunanza del 27 aprile 2004, hanno ritenuto ammissibili le richieste di pareri relative ad atti generali, atti o schemi di atti di normazione primaria o secondaria, ovvero inerenti all'interpretazione di norme vigenti, o soluzioni tecniche rivolte ad assicurare la necessaria armonizzazione nella compilazione dei bilanci e dei rendiconti, ovvero riguardanti la preventiva valutazione di formulari e scritture contabili che gli enti intendano adottare.

La Sezione delle Autonomie, con deliberazione n. 5/2006 del

17 febbraio 2006, ha inteso ulteriormente precisare i limiti oggettivi della funzione consultiva, chiarendo che essa deve ritenersi circoscritta *"alla normativa e ai relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, l'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.*

*Se è vero, infatti, che ad ogni provvedimento amministrativo può seguire una fase contabile, attinente all'amministrazione di entrate e spese ed alle connesse scritture di bilancio, è anche vero che la disciplina contabile si riferisce solo a tale fase 'discendente', distinta da quella sostanziale, antecedente, del procedimento amministrativo, non disciplinata da normative di carattere contabilistico".*

Le Sezioni riunite della Corte dei conti, infine, in sede di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art.17, comma 31 del decreto legge n.78/2009, convertito, con modificazioni, dalla legge n.102/2009, hanno, con delibera n.54/2010, delineato un concetto unitario della nozione di contabilità pubblica, riferito al *"sistema di principi e norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici"*; la predetta nozione è, comunque, da intendersi *"in continua evoluzione in relazione alle materie che incidono direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio"*.

Alla luce delle sopraesposte considerazioni, la richiesta di parere in esame è ammissibile, anche sotto il profilo oggettivo, poiché ha ad oggetto una disciplina vincolistica che rinviene il proprio fondamento in esigenze di contenimento della spesa, finalizzate al conseguimento di obiettivi di finanza pubblica.

Nel merito, occorre ricordare che la magistratura contabile, in sede consultiva, ha già fornito un'interpretazione dell'art. 9, comma 28, del d.l. 31 maggio 2010, n. 78. Tale disposizione prevede che, a decorrere dall'anno 2011, le amministrazioni dello Stato *"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 ... 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. 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; resta fermo che comunque la spesa complessiva non può essere superiore alla spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009...".*

Successivamente, l'art. 4-ter, comma 12, del d.l. 2 marzo 2012, n. 16, convertito, con modificazioni, in legge 26 aprile 2012, n. 44, ha stabilito che, a decorrere dall'anno 2013, gli enti locali possono superare il limite di cui all'art. 9, comma 28, *"per le funzioni strettamente necessarie a garantire l'esercizio delle funzioni di polizia locale di istruzione pubblica e del servizio sociale; resta fermo comunque che la spesa complessiva non può essere superiore alla spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009"*.

Le Sezioni riunite di questa Corte, nell'esercitare la funzione nomofilattica in sede consultiva, con deliberazione 17 aprile 2012, n. 11, hanno fornito chiarimenti in merito al disposto di cui al citato art. 9, comma 28, enunciando alcuni principi che qui si ricordano brevemente:

1- i limiti alla spesa per i contratti del personale temporaneo o con rapporto di lavoro flessibile, introdotti dall'art 9, comma 28, così come modificato dall'art. 4, comma 102, della legge 12 novembre 2011, n. 183, costituiscono principi di coordinamento della finanza pubblica nei confronti degli enti di autonomia territoriale. Pertanto, gli enti locali sono tenuti a conformarsi ad essi e ad applicare direttamente la norma generale così come formulata, suscettibile di adattamento solo da parte degli enti di minori dimensioni per salvaguardare particolari esigenze operative;

2- l'adattamento della disciplina sostanziale è deferito alla potestà regolamentare degli enti locali a condizione che ne siano 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;

3- è possibile adeguare il vincolo attraverso lo strumento regolamentare 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;

4- resta ferma l'esigenza che siano raggiunti gli obiettivi di fondo della disciplina e che venga assicurata la riduzione di spesa nell'esercizio finanziario per le forme di assunzione temporanea in argomento.

Il Comune di Savignano sul Rubicone non sembra poter rientrare nel novero degli enti di minori dimensioni, i quali sono gli unici legittimati, in forza di quanto stabilito dalle Sezioni riunite di questa Corte, ad adattare alle proprie esigenze operative, mediante disciplina regolamentare, il disposto di cui all'art. 9, comma 28. La giurisprudenza contabile, nel richiamare la categoria degli enti locali "di minori dimensioni", sembra riferirsi ai comuni aventi un numero di abitanti fino a 5000, cioè a quelli che, fino al 2012, non erano soggetti alle regole del patto di stabilità interno. In ogni caso, anche volendo accogliere una diversa ricostruzione della categoria, difficilmente potrebbe essere ricompreso l'ente istante, la cui popolazione è addirittura superiore ai 15.000 abitanti.

Pur essendo assorbente la considerazione sulla categoria degli enti locali di minori dimensioni, per completezza può essere utile analizzare brevemente le tre situazioni che il Comune di Savignano sul Rubicone ha prospettato quali possibili oggetti di disciplina regolamentare.

Ove vi sia il rischio che venga compromesso *"lo svolgimento dell'attività istituzionale dell'ente o il raggiungimento di obiettivi strategici per l'amministrazione"*, l'ente locale di minori dimensioni potrà adattare alle proprie esigenze il vincolo di cui alla *"manovra estiva 2010"*; ciò qualora, come spiegato dalle Sezioni riunite,

*“l’applicazione diretta potrebbe impedire l’assolvimento delle funzioni fondamentali degli enti e non esistano altri possibili rimedi organizzativi per fronteggiare la situazione”.*

La circostanza che si renda necessaria la sostituzione temporanea di personale comandato presso altre amministrazioni, non pare possa giustificare un legittimo adattamento, mediante regolamento, della previsione vincolistica *de qua*. Tale situazione costituisce semplicemente un possibile presupposto del ricorso al lavoro flessibile, nel rispetto del generale limite di cui al citato art. 9, comma 28.

Da ultimo, è possibile procedere alla disamina del caso in cui la spesa per i rapporti flessibili, in eccedenza rispetto al limite del 50%, sia interamente e direttamente finanziata da trasferimenti operati da altri enti, per funzioni delegate. Sull’argomento si è già espressa la Sezione regionale di controllo per la Basilicata, con deliberazione del 5 settembre 2012, n. 170, evidenziando come dai principi di unità, universalità ed integrità del bilancio discenda, per gli enti locali, la necessità di considerare, nel calcolo di cui all’art. 9, comma 28, anche la spesa interamente finanziata tramite contributi di altri soggetti.

#### **P.Q.M.**

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l’Emilia Romagna esprime il proprio parere, sul quesito riportato in epigrafe, nei termini di cui in motivazione.

#### **ORDINA**

Alla segreteria di trasmettere copia della presente deliberazione – mediante posta elettronica certificata - al presidente del Consiglio delle autonomie locali della Regione Emilia-Romagna ed al Sindaco di Savignano sul Rubicone, nonché di depositare presso la segreteria della sezione l’originale della presente deliberazione in formato cartaceo.

Così deciso nella Camera di Consiglio del 15 febbraio 2013.

Il presidente  
f.to (Mario Donno)

Il relatore  
f.to (Riccardo Patumi)

Depositata in segreteria il 15 febbraio 2013.

Il direttore di segreteria

f.to (*Rossella Broccoli*)





