



LA CORTE DEI CONTI
Sezione Regionale di Controllo per la Liguria

composta dai seguenti magistrati:

Dott. Ermanno GRANELLI	Presidente
Dott.ssa Angela PRIA	Consigliere (relatore)
Dott. Alessandro BENIGNI	Primo Referendario
Dott. Francesco BELSANTI	Primo Referendario
Dott. Donato CENTRONE	Primo Referendario
Dott. Claudio GUERRINI	Primo Referendario

Nella camera di consiglio del 12 maggio 2016 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

Vista la lettera prot. n. 41 del 22 aprile 2016, con la quale il Presidente del Consiglio delle Autonomie locali ha trasmesso alla Sezione la richiesta di parere prot. n. 9112, in data 15 aprile 2016, formulata dal Comune di Varazze ai sensi dell'articolo 7 della legge del 5 giugno 2003, n. 131;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 33/2016, che ha deferito la questione all'esame collegiale della Sezione;

Udito in camera di consiglio il relatore, Dott.ssa Angela Pria;

Ritenuto in

FATTO

il Sindaco del Comune di Varazze ha inoltrato a questa Sezione una richiesta di parere volta a conoscere se sia possibile escludere dai limiti imposti all'utilizzo del lavoro flessibile, di cui all'articolo 9, comma 28 del decreto-legge n. 78 del 2010,

convertito dalla legge n. 122 del 2010, le spese sostenute per lo svolgimento di attività lavorativa retribuita tramite *voucher*. In particolare l'Amministrazione evidenzia che:

- nell'ottobre 2015 ha avviato due procedure per disporre di due graduatorie di soggetti da remunerare tramite "Voucher – buoni lavoro";
- una procedura era rivolta a giovani di età comprese tra i 18 e 35 anni, disoccupati o in attesa di prima occupazione, per dar loro l'opportunità di un'esperienza concreta ed avvicinarli in modo tangibile al mondo del lavoro;
- l'altra procedura, invece, rivolta a soggetti di età compresa tra i 35 e i 65 anni, disoccupati da almeno un anno, al fine di permettere loro di reintegrarsi nel mondo del lavoro e rispondere all'esigenza di combattere situazioni di emarginazione sociale, che vede tra le cause principali proprio la mancanza di lavoro;
- le procedure si sono concluse con l'approvazione di due distinte graduatorie per un totale di 31 soggetti idonei;
- la volontà dell'Amministrazione sarebbe, quindi, l'attivazione di esperienze lavorative per contemperare la duplice esigenza di venire incontro alle situazioni di disagio derivanti dal particolare contesto economico attuale unito alla necessità di affrontare interventi sul territorio di carattere temporaneo ed eccezionale;
- l'Ente è in regola con gli obblighi normativi di riduzione delle spese di personale di cui all'articolo 1, comma 557 della legge n. 296 del 2006;

Sottolinea, infine il Comune che l'utilizzo dei *voucher*, nel contesto di grave crisi occupazionale in cui versa il Paese, consentirebbe di venire incontro alle molteplici richieste di lavoro da parte dei cittadini mettendo a disposizione della collettività locale forza lavoro e rappresenterebbe, anche, un'occasione di reinserimento di soggetti che, se lasciati ai margini della società, potrebbero costituire in futuro un problema sociale su cui il Comune dovrebbe intervenire in maniera anche economicamente più rilevante.

Considerato in

DIRITTO

La richiesta di parere è da considerarsi ammissibile sotto il profilo soggettivo e procedurale, poiché è stata sottoscritta dall'organo legittimato a rappresentare l'Amministrazione ed è stata trasmessa tramite il Consiglio delle Autonomie Locali

della Liguria, nel rispetto delle formalità previste dall'articolo 7 della legge 5 giugno 2003, n. 131.

In ordine al requisito oggettivo si osserva che la questione evidenziata dal Comune e riassunta nella richiesta di parere in esame è ammissibile anche sotto detto profilo, in quanto rientrante nell'accezione dinamica del concetto di "materia di contabilità pubblica", di cui alla deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/CONTR/2010, da ultimo, ripresa dalla deliberazione della Sezione autonomie n. 3/SEZAUT/2014, poiché attiene ad una problematica che ha diretto riflesso sulla formazione e gestione del bilancio dell'Ente.

Ai fini di rispondere al quesito proposto è necessario definire la portata applicativa dell'articolo 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e successive modificazioni e integrazioni, con particolare riguardo al limite di spesa fissato per il personale assunto con forme di lavoro accessorio.

La norma prevede 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"*.

Il successivo periodo, introdotto dalla legge 12 novembre 2011, n. 183, precisa che *"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"*.

Le Sezioni Riunite della Corte dei conti, chiamate a pronunciarsi, in sede di questione di massima, sull'applicazione della norma agli enti locali (deliberazione n. 11/CONTR/2012 del 17 aprile 2012), hanno fissato i seguenti principi:

"a) I limiti alla spesa per i contratti del personale temporaneo o con rapporto di lavoro flessibile, introdotti dall'art. 9 comma 28 del DL n. 78 del 31 maggio 2010, convertito nella legge n. 122 del 30 luglio 2010, così come modificato dall'art. 4, comma 102, della legge n. 183 del 12 novembre 2011 (legge di stabilità per il 2012) costituiscono principi di coordinamento della finanza pubblica nei confronti degli enti di autonomia territoriale.

Gli enti locali sono tenuti pertanto a conformarsi ai principi suddetti e applicano direttamente la norma generale così come formulata, suscettibile di adattamento solo da parte degli enti di minori dimensioni per salvaguardare particolari esigenze operative.

b) L'adattamento della disciplina sostanziale è deferito alla potestà regolamentare degli enti locali a condizione che ne vengano 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".

c) Nel solo caso in cui l'applicazione diretta dovesse "impedire l'assolvimento delle funzioni fondamentali degli enti e non esistano altri possibili rimedi organizzativi per fronteggiare la situazione, è quindi possibile configurare un adeguamento del vincolo attraverso lo specifico strumento regolamentare. A tale riguardo si segnala come possibile ambito di adeguamento, la considerazione cumulativa dei limiti imposti dalla norma ai due diversi insiemi di categorie di lavoro flessibile individuati.

d) Resta comunque ferma l'esigenza che vengano raggiunti gli obiettivi di fondo della disciplina e che venga assicurata la riduzione di spesa nell'esercizio finanziario per le forme di assunzione temporanea elencate."

Nel quadro normativo e interpretativo sopra richiamato trova conferma, in via generale, la diretta applicabilità della disposizione in esame anche alle autonomie territoriali.

Per i soli comuni di minori dimensioni, qualora la mancata assunzione di personale possa compromettere l'esercizio di funzioni fondamentali e risulti impraticabile ogni altro rimedio organizzativo, è quindi consentito, attraverso l'adozione di un apposito regolamento, di adeguarne la concreta applicabilità alle proprie specifiche esigenze, sempreché sia assicurata la finalità di contenimento della spesa di personale richiesta dalla legge.

In ogni altra fattispecie, gli enti locali sono tenuti ad osservare il limite di spesa nei termini indicati dalla norma, restando preclusa ogni valutazione discrezionale rispetto ad un assetto di interessi fissato dalla legge statale in sede di definizione

dei principi di coordinamento di finanza pubblica che, come tale, non ammette eccezioni se non quelle previste dalla legge medesima.

Si deve pertanto escludere, per le ragioni sopra esposte, che l'ente possa avvalersi di personale assunto con forme di lavoro accessorio, tanto più se destinato ad attività non immediatamente riconducibili alle funzioni fondamentali del comune, oltre il limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009, anche quando ciò comporti, secondo l'apprezzamento dell'ente medesimo, un onere minore per le finanze comunali rispetto a forme alternative di intervento.

La stessa disposizione in esame, nella seconda parte, prosegue stabilendo che a decorrere dal 2013 gli enti locali possono superare il predetto limite del 50 per cento delle spese sostenute nel 2009 *"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"*.

Resta in ogni caso fermo *"che comunque la spesa complessiva non può essere superiore alla spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009"*.

Tale previsione, aggiunta al testo originale della norma per effetto di successivi interventi legislativi, individua una serie di ipotesi in cui il ricorso al lavoro c.d. "flessibile", in eccezione alla regola generale sopra stabilita, è ammesso nei più ampi limiti dell'intera spesa sostenuta nel 2009.

Si tratta, come più volte confermato dai pareri resi in materia dalle Sezioni di controllo della Corte dei conti, di una disposizione eccezionale giustificata dall'esigenza di assicurare lo svolgimento delle funzioni fondamentali in determinati settori di attività e che, come tale, non può essere applicata analogicamente in casi diversi da quelli espressamente previsti.

Da ultimo si ricorda la delibera n.2/SEZAUT/2015 della Sezione delle autonomie nella quale è stato precisato che "il settimo periodo del comma 28, inserito dall'articolo 11, comma 4-*bis* del decreto-legge n. 90 del 2014, stabilisce che agli enti che rispettano la riduzione della spesa di personale ex commi 557 e 562 della legge n. 296 del 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"*".

Pertanto secondo la richiamata delibera "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'articolo 11, comma 4-*bis* del decreto-legge 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".

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Liguria rende il proprio parere nei termini suindicati.

Così deliberato in Genova nelle camere di consiglio del 12 maggio 2016.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, a cura del preposto alla segreteria, al Sindaco del Comune di Varazze.

Il Relatore
(Angela Pria)

Il Presidente
(Ermanno Granelli)

Depositato in segreteria il 13.5.2016

Il Funzionario preposto
Antonella Sfettina