



REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 16 dicembre 2015, composta da:

Dott. Josef Hermann RÖSSLER	Presidente
Dott.ssa Elena BRANDOLINI	Consigliere
Dott. Giampiero PIZZICONI	Primo Referendario, relatore
Dott. Tiziano TESSARO	Primo Referendario
Dott. Francesco MAFFEI	Primo Referendario
Dott.ssa Francesca DIMITA	Primo Referendario
Dott.ssa Daniela ALBERGHINI	Referendario

VISTI gli artt. 81, 97, 100, 117 e 119 della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

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 in data 16 giugno 2000, modificato con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004, e da ultimo con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229, del 19 giugno 2008;

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il



Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

VISTA la legge 5 giugno 2003 n. 131;

VISTA la legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, commi 166 e seguenti;

VISTA la legge 31 dicembre 2009, n.196;

VISTO il d.lgs. 23 giugno 2011, n.118;

VISTO l'art. 148-*bis*, comma 3, del TUEL, così come introdotto dalla lettera e), del comma 1 dell'art. 3, D.L. 174/2012, convertito dalla legge 213 del 7 dicembre 2012;

VISTA la legge 12 novembre 2011, n. 183 (legge di stabilità 2012);

VISTA la deliberazione della Sezione delle autonomie della Corte dei Conti n. 11/SEZAUT/2014/ INPR del 15 aprile 2014 recante *"...le linee guida, i relativi questionari allegati (distinti per Province, Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti e Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti) ed i criteri, cui devono attenersi, ai sensi dell'art. 1, commi 166 e seguenti della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria per il 2006), gli organi di revisione economico-finanziaria degli Enti Locali nella predisposizione della relazione sul rendiconto dell'esercizio 2013"*.

VISTE le proprie deliberazioni n. 903/2012/INPR e n.182/2013/INPR;

ESAMINATA la relazione sul rendiconto di gestione per l'esercizio finanziario 2013, redatta dall'Organo di Revisione del Comune di Lamon (BL) sulla base dei criteri indicati dalla Sezione delle



Autonomie con la deliberazione sopra indicata;

VISTA la nota in data 27/07/2015 prot. n. 4807, con la quale il Magistrato Istruttore chiedeva notizie e chiarimenti al suindicato Comune;

VISTE le deduzioni fatte pervenire dall'Amministrazione Comunale con nota del 10/08/2015 prot. n. 4487 (acquisita al prot. C.d.c. n. 5734 del 01/09/2015);

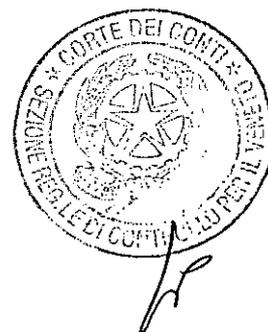
VISTA l'ordinanza presidenziale n. 64/2015, che ha deferito la questione all'esame collegiale della Sezione per la pronuncia specifica ex art. 1, commi 166 e seguenti, della L. 266/2005;

UDITO il Magistrato Relatore, dott. Giampiero Pizziconi;

FATTO

Dall'esame della relazione sul rendiconto 2013, redatta ai sensi dell'art. 1, commi 166 e segg. della legge 23 dicembre 2005 n.266 e dai dati in possesso di questa Corte, è emerso il mancato rispetto del limite del 50% di spesa per il lavoro flessibile (per assunzioni a tempo determinato), fissato dall'art. 9, comma 28 del D.L. 78/2010. Il totale delle spese impegnate nel corso del 2013 per tale tipologia di spese per euro 11.282,76 era costituito:

- per euro 4.382,76: quali spese per incarico a tempo determinato mediante avviso pubblico ai sensi del art. 110, comma 2 del d.lgs 267/00 nelle more dell'espletamento di concorsi per la copertura dei posti vacanti (3 concorsi di cui due senza idonei. Ciò ai fini, secondo quanto



rappresentato, di dare continuità alla funzione fondamentale dell'ufficio tecnico).

- Per euro 6.900 euro: per forme flessibili relative ai fini di dare continuità alla funzione fondamentali della cultura/sociale non sussistendo altri possibili rimedi organizzativi.

In data 27/07/2015, con nota indicata in preambolo, il Magistrato Istruttore ha richiesto all'Ente chiarimenti in ordine alla violazione sopra indicata.

Con nota del 10/08/2015, già richiamata a firma del Sindaco, il Comune di Lamon ha fornito chiarimenti in ordine alla criticità riscontrata in sede istruttoria e, in particolare, che:

"a) spesa afferente ufficio tecnico: per completezza si rimanda alla nota osservazioni trasmessa con prot. 3134.4.6 del 04 agosto 2014 ad oggetto "osservazioni alla relazione dell'organo di revisione sul rendiconto anno 2012 art. 1, corrimi 166 e ss. L. 266/05", punto 5.5.1 date perfezionamento: selezione pubblica ai sensi dell'art 110, comma 2, del D.Lgs 267/00 in data 01 giugno 2012. Rapporto contrattuale sottoscritto in data 25/06/2012, che prorogato, si è concluso il 28 febbraio 2013 con assunzione concorso tempo indeterminato bando nr. 7 (iniziate procedure copertura posto tecnico comunale nell'ottobre 2008 bando nr. 1). Si evidenzia che l'assunzione di cui all'anomalia rilevata, avveniva una prima volta nel settembre del 2009 e poi una seconda volta nel 2012 nella convinzione che le nomine ex art. 110 D.lgs



267/00, fossero escluse dai limiti di spesa indipendentemente se attivate in relazione al comma 1 o 2, in quanto tale articolo già prevede specifici limiti per il conferimento degli incarichi, che l'ente rispettava ampiamente. L'importo delle spese inerenti è pari ad euro 5.492,88 (comprensivi di irap ed oneri);

b) spesa afferente funzione cultura/sociale: progetto finanziato dalla Regione Veneto per iniziative giovanili (bando giovani cittadinanza attiva)". Date perfezionamento: contratti co.co.co stipulati il 02/04/2013 per euro 5.000,00 ed euro 500,00 per acquisto voucher il 14/10/2013 per complessive spese personale di euro 5.925,00 (comprensivo di irap e oneri riflessi).

L'Ente per il susseguirsi delle vicende di cui al punto a) e tenuto conto degli ultimi orientamenti della Corte dei Conti per i quali sarebbe escluso dal limite il solo conferimento di cui al comma 1 art 110 del D-lgs 267/00 avrebbe sfiorato per l'anno 2013 i limiti della spesa per le forme flessibili, che altrimenti sarebbe stato raggiunto".

DIRITTO

1. VIOLAZIONE DEI VINCOLI DI SPESA PER LAVORO FLESSIBILE (ART. 9, COMMA 28 DEL D.L. 78/2010)

Preso atto della riduzione complessiva della spesa del personale rispetto a quella sostenuta nel 2011, si osserva che dall'esame delle risultanze istruttorie ed in particolare del prospetto 6.5.1. del questionario, non risulta rispettato il limite di riduzione del 50% della spesa del personale per lavoro flessibile (trattasi di

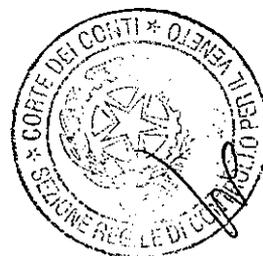


personale assunto con contratto a tempo determinato) ex art. 9, comma 28, del D.L. n. 78/2010 e ss. mm. ii.

In ordine alla criticità riscontrata, già con precedente nota istruttoria in relazione alle risultanze del questionario sul rendiconto 2012, il Magistrato Istruttore aveva evidenziato che: *"..sulla base dei dati forniti e preso atto di quanto dichiarato nel questionario rileva che l'incidenza percentuale (importo totale spesa prevista nell'anno 2012/importo totale spesa impegnata nell'anno 2009), è pari al 241,678% in luogo del 50% previsto dalla norma succitata.."*.

Nella risposta istruttoria l'Ente dichiarava che il superamento del limite di cui all'art. 9, comma 28 del D.L. 78/2010 aveva interessato l'assunzione a tempo determinato, avvenuta nel settembre 2009, di un istruttore tecnico categoria D: figura professionale necessaria per la gestione dell'ufficio tecnico comunale in materia di urbanistica, edilizia privata, lavori pubblici e manutenzioni comunali.

Al riguardo, dunque, il Comune di Lamon come visto, già in sede di controdeduzioni rispetto alla criticità sopra evidenziata già riscontrata nell'esercizio 2012, rappresentava di aver indetto (dal 07/08/2008 al 13/12/2012) ben 7 concorsi pubblici per sopperire alla carenza della figura professionale in parola (verificatasi a seguito cessazione dal servizio per pensionamento di due



professionalità in dotazione organica), e dopo aver elencato, in modo dettagliato, le procedure concorsuali attivate nel corso dei vari anni rappresentava di aver prorogato, nelle more dell'espletamento dei concorsi, il rapporto di lavoro a tempo determinato di cui trattasi fino al 28/02/2013. Data nella quale è stato assunto il vincitore del concorso per categoria D bandito nel novembre 2012.

Il Collegio, alla luce dell'esposto quadro fattuale, ritiene necessario ricostruire il quadro normativo, originario e sopravvenuto, che è alla base della disciplina della fattispecie in questione.

Come chiaramente evidenziato dalla Sezione delle Autonomie con la deliberazione n. 12/SEZAUT/2012/INPR l'articolo 9, comma 28 del D.L. 30 maggio 2010, n. 78, come convertito in Legge 133/2010, ha esteso agli enti locali ed alle Camere di Commercio la disciplina relativa ai vincoli assunzionali per lavoro flessibile già operante per le amministrazioni statali. Con la conseguenza che gli enti locali nel corso dell'esercizio finanziario che qui interessa (2012) potevano ricorrere alle forme di lavoro flessibile purché avessero rispettato i vincoli di spesa ed assunzionali (rispetto del patto di stabilità interno, e riduzione della spesa del personale rispetto a quella sostenuta nell'anno precedente per gli enti soggetti al patto, contenimento della stessa nel limite di quella dell'anno 2008 per gli enti non soggetti al patto,



mentre il vincolo del rispetto del rapporto tra spesa del personale e corrente entro il 50%, per entrambe le categorie, è venuto meno solo di recente a seguito dell'abrogazione del comma 7 dell'articolo 76 del decreto legge 112/2008 che lo contemplava, da parte dell'articolo 3 del decreto legge 90/2014) ed anche l'ulteriore vincolo previsto dal richiamata disposizione. Infatti, l'art. 9, comma 28 del DL 78/2010, introduce una disciplina specifica che limita la spesa sostenibile per le tipologie di lavoro flessibile, tra le quali si annovera per quello che qui interessa, il lavoro a tempo determinato, al 50% di quella sostenuta nell'anno 2009 (o, come di seguito si evidenzierà, alla media del triennio 2007-2009 qualora nel 2009 non si fosse sostenuta la relativa spesa). L'art. 9 in oggetto, infatti, rubricato "contenimento delle spese in materia di impiego pubblico", al comma 28, applicabile agli enti territoriali a far data dal 1 gennaio 2012 prevede che: *"a decorrere dall'anno 2011, le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, 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. 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. 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".

Appare utile evidenziare che le Sezioni Riunite in sede di controllo con la deliberazione n. 11/CONTR/2012 (ai cui contenuti si rinvia) sono intervenute a chiarire la portata applicativa di dette disposizioni, mentre la Sezione Regionale di controllo per la Toscana, con la deliberazione n. 29/2012/PAR, ha chiarito che in assenza di impegno di risorse



anche nel triennio 2007- 2009 l'anno da prendere a riferimento è quello nel quale l'ente, con motivato provvedimento, proceda ad effettuare le assunzioni per assoluta necessità di far fronte, in tal modo, a un servizio essenziale: la spesa così determinata sarà, a sua volta, il parametro finanziario per gli anni successivi. Inoltre, in questa sede e per quello che qui interessa, si deve ulteriormente evidenziare che le Sezioni regionali di controllo hanno pacificamente ritenuto operanti i detti vincoli (50% della spesa sostenuta per incarichi a tempo determinato nell'anno 2009) anche per il conferimento da parte degli enti locali di incarichi dirigenziali con contratti di lavoro a tempo determinato, ai sensi dell'articolo 110 del TUEL (cfr. in tal, senso Sezione Regionale di Controllo per la Lombardia deliberazioni nn. 13 e 36/2012/PAR; Sezione Regionale di Controllo per la Toscana, deliberazione n. 6/2012/PAR; Sezione Regionale di Controllo per la Campania deliberazione n. 493/2011/PAR).

Il limite imposto dal richiamato comma 28 impone, dunque, agli Enti Locali a far data dall'entrata in vigore della norma vincolistica (1° gennaio 2012), di non superare il 50% dell'importo (impegnato) sostenuto nell'anno 2009 per tutte le tipologie di lavoro flessibile.

Dal questionario emerge che detto importo risulta sforato per euro 4.382, nel 2013, come peraltro era avvenuto nel 2012 per le argomentazioni sopra richiamate.



Al riguardo, il Comune conferma di aver stipulato il contratto di cui trattasi successivamente all'entrata in vigore del regime vincolistico ma che tale eventualità si è resa necessaria dall'esigenza sopra rappresentata. La Sezione, come già rappresentato con propria nota n. 477 del 28 gennaio 2015 relativa all'esercizio 2012, prende atto di detta giustificazione ma, tuttavia, è tenuta a richiamare l'ente alla puntuale osservanza dei vincoli imposti dall'art.9, comma 28 del decreto 78/2010 atteso che la circostanza che ha fatto ritenere all'ente che non vi fossero altre possibilità per sopperire all'eccezionale e temporanea carenza di personale seppur non prevedibile, non fa venir meno da parte dell'ente l'obbligo all'osservanza delle norme vincolistiche. Ciò, tenuto conto che 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 e 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 (cfr. Corte dei Conti a Sezioni Riunite in Sede di Controllo nr. 11/CONTR/12 del 17/04/2012).

Pertanto, 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, è possibile configurare un adeguamento del vincolo ma, attraverso l'adozione di uno specifico strumento regolamentare (cfr. Corte dei Conti a Sezioni Riunite in Sede di Controllo nr. 11/CONTR/12 del 17/04/2012). Circostanza, quest'ultima che non sembra aver connotato l'operato del Comune e, comunque, l'esercizio di tale potestà da parte dell'Ente 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 una volta superata la situazione che aveva posto in pericolo l'esercizio delle funzioni fondamentali. Di tal che, il Comune di Lamon è tenuto, superata la situazione che ha dato luogo alla violazione in oggetto a riportare la spesa del lavoro flessibile entro i limiti imposti dalla norma vincolistica.

Sul punto, il Collegio prende atto delle motivazioni fornite dal Comune di Lamon sia in sede di controdeduzioni relative al controllo sul rendiconto 2012 che in quelle, attuali, sul rendiconto 2013, atteso che trattasi di fattispecie (durata dei contratti a tempo determinato fino alla scadenza nell'esercizio



2013 come da allegata tabella fornita dal Comune) che dal punto di vista fattuale può ritenersi ormai un fatto storico. Tuttavia, appare necessario richiamare l'attenzione dell'amministrazione comunale sulla circostanza che in un contesto di finanza pubblica sempre più caratterizzato dal moltiplicarsi di tagli alla spesa corrente contenuti in disposizioni di urgenza adottate sovente in corso di esercizio finanziario, parrebbe opportuno che in sede di predisposizione di accordi contrattuali con i vari soggetti che vengono in rapporto con l'Amministrazione (rapporti di lavoro a tempo determinato, contratti per la fornitura di servizi ecc.) vengano prudenzialmente inserite apposite clausole di rinegoziazione. Ciò consentirebbe, ove intervenga una nuova disposizione pubblicistica che incida sulla possibilità dell'Ente di mantenere la capacità di spesa derivante dall'assetto contrattuale, di poter rivedere insieme alla controparte l'equilibrio convenzionale, economico e di interessi, prevedendo altresì, ove il mantenimento di quest'ultimo non sia più possibile, l'esercizio di una facoltà di recesso che non penalizzi entrambe le parti del rapporto (sul punto vedasi la deliberazione di questa Sezione n. 741/2014/PRSP).

Il Collegio richiama, altresì, il Comune di Lamon per il futuro, ad una maggiore attenzione nella programmazione del fabbisogno di personale anche per lavoro flessibile.

P.Q.M.



La Corte dei conti, Sezione Regionale di Controllo per il Veneto, in base alle risultanze della relazione resa dall'Organo di Revisione del Comune di Lamon e della successiva istruttoria accerta:

- il mancato rispetto del limite del 50% di spesa per il lavoro flessibile (in questo caso a seguito di rapporti di lavoro per personale assunto a tempo determinato) di cui all'art. 9 comma 28 del decreto legge 78/2010, le cui conseguenze per le argomentazioni evidenziate in parte motiva, non possono considerarsi preclusive e sanzionatorie per l'Ente;
- dispone la trasmissione della presente Deliberazione, a cura del Direttore della Segreteria, al Presidente del Consiglio Comunale, al Sindaco nonché all'Organo di Revisione dei conti del Comune di Lamon (BL) per quanto di rispettiva competenza.

Così deliberato in Venezia, nella Camera di Consiglio del 16/12/2015.

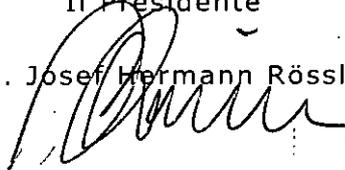
Il Magistrato Relatore

Dott. Giampiero Pizziconi



Il Presidente

Dott. Josef Hermann Rössler



Depositato in Segreteria il **27 GEN. 2016**

IL DIRETTORE DI SEGRETARIA

Dott.ssa Raffaella Brandolese

