



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

Nell'adunanza del 10 maggio 2018

composta dai magistrati:

| | |
|---------------------|-----------------------|
| Maria Laura PRISLEI | Presidente f.f. |
| Giampiero PIZZICONI | Consigliere |
| Tiziano TESSARO | Consigliere, relatore |
| Amedeo BIANCHI | Consigliere |
| Francesca DIMITA | Primo Referendario |
| Elisabetta USAI | 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 deliberazione 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 deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/CONTR del 17 novembre 2010;

VISTA la richiesta di parere del Sindaco del Comune di Colle Umberto(TV), prot. n.

2850 del 21 marzo 2018, acquisita al prot. C.d.c. n. 0002410-26/03/2018-SC_VEN-T97-A;

VISTA l'ordinanza n. 25/2018 con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna adunanza;

UDITO il relatore, Consigliere Tiziano Tessaro;

FATTO

Il Sindaco del Comune di Colle Umberto (TV), con nota acquisita a prot. n. 0002410-26/03/2018-SC_VEN-T97-A, formula a questa Sezione una richiesta di parere, di fatto riconducibile ad una richiesta ex articolo 7, comma 8, della Legge 131/2003, inerente il rispetto del tetto di spesa relativo all'acquisizione di personale mediante assunzioni con forme di lavoro flessibile.

Il Sindaco premette che l'art. 9 del D.L. 78/2010, convertito nella legge 122/2010 prevede per gli Enti Locali l'obbligo di rispettare un tetto di spesa onnicomprensivo relativo alle svariate tipologie di lavoro flessibile, parametrato alla spesa sostenuta nel 2009 per le suddette tipologie di lavoro ed evidenzia, di seguito, che le spese per il lavoro flessibile del 2009 nel Comune di Colle Umberto “*sono state bassissime € 3.740,17*”.

Lo stesso rappresenta il verificarsi dell’*“assenza per maternità di una dipendente in segreteria ed il contestuale pensionamento dell'unica altra dipendente posta sempre in Segreteria, con il rischio di veder pregiudicati l'esercizio di funzioni essenziali e l'erogazione dei servizi alla cittadinanza, considerato che trattasi di un Comune di poco sopra dei 5.000 abitanti (5093) ed avente un organico di 19, compreso il personale operaio, di cui 3 part-time”*.

Il Sindaco chiede, dunque, “*se sia possibile derogare alla prescrizione dell'art. 9 comma 28 D.L. 78/2010 sopra citata, per ricorrere a forme di lavoro flessibile per la sostituzione della dipendente assente per maternità*”.

Nella richiesta, infine, sottolinea espressamente di “*aver preso visione della deliberazione della sezione della Corte dei Conti del Friuli Venezia Giulia n. 3 del 1 febbraio 2018, che si allega in copia*”.

DIRITTO

I. Preliminare all'esame nel merito della questione sottoposta al vaglio di questa Sezione, la Corte è tenuta a verificarne l'ammissibilità, ovvero, la sussistenza, nel caso di specie, del presupposto soggettivo (ossia della legittimazione del richiedente) e di quello oggettivo (attinenza della materia oggetto del quesito alla contabilità pubblica, carattere generale ed astratto della questione sottoposta, non interferenza dell'attività consultiva con altre funzioni della Corte dei conti o di altre giurisdizioni).

A tal fine, deve richiamarsi, *in primis*, l'art. 7 comma 8 della legge 131 del 05 giugno 2013, il quale prevede che “*Le Regioni possono richiedere ulteriori forme di collaborazione alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, nonché pareri in materia di contabilità pubblica. Analoghe richieste possono essere*

formulate, di norma, tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche da Comuni, Province e Città Metropolitane” ed, altresì, i criteri elaborati dalla Corte dei Conti con atto di indirizzo approvato dalla Sezione delle Autonomie nell’adunanza del 27 aprile 2004, nonché con successive deliberazioni: n. 5/AUT/2006 della Sezione Autonomie del 10 marzo 2006, n. 54/CONTR/2010 delle Sezioni Riunite in sede di Controllo e, da ultimo, n. 3/SEZAUT/2014/QMIG della Sezione Autonomie, intervenute sulla questione nell’esercizio della funzione di orientamento generale assegnata dall’art. 17, comma 31, del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102.

La Corte dei conti ha stabilito, dunque, che ai fini dell’ammissibilità della richiesta formulata devono sussistere contestualmente le seguenti condizioni:

- la richiesta deve essere formulata dall’organo politico di vertice e rappresentante legale degli Enti legittimati alla richiesta (Regione, Provincia, Comune);

- il quesito deve rientrare esclusivamente nella materia della contabilità pubblica, che può assumere un *“ambito limitato 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”* (Sez. Autonomie, deliberazione n. 5/AUT/2006) e non può ampliarsi a tal punto da ricomprendere *“qualsivoglia attività degli Enti che abbia, comunque, riflessi di natura finanziaria, comportando, direttamente o indirettamente, una spesa, con susseguente fase contabile attinente all’amministrazione della stessa ed alle connesse scritture di bilancio”* (SS.RR. deliberazione n. 54/CONTR/2010);

- il quesito deve avere rilevanza generale e astratta, non deve implicare valutazioni di comportamenti amministrativi o di fatti già compiuti né di provvedimenti formalmente adottati ma non ancora eseguiti, non deve creare commistioni con le altre funzioni intestate alla Corte, né contenere collegamenti con le funzioni giurisdizionali e requirenti della Corte dei Conti o con eventuali giudizi pendenti innanzi alla magistratura penale, civile o amministrativa. Costituisce, invero, *ius receptum* il principio secondo il quale la richiesta di parere, pur essendo senz’altro di norma originata da un’esigenza gestionale dell’Amministrazione, debba essere finalizzata ad ottenere indicazioni sulla corretta interpretazione di principi, norme ed istituti riguardanti la contabilità pubblica.

È esclusivo onere dell’Amministrazione, infatti, applicare le norme al caso di specie, non potendo, al contrario, la richiesta di parere essere diretta ad ottenere indicazioni concrete per una specifica e puntuale attività gestionale, e dunque ogni valutazione in merito alla legittimità e all’opportunità dell’attività amministrativa resta in capo all’ente.

In altri termini, ai fini dell’ammissibilità dell’esercizio della funzione consultiva, il parere non deve indicare soluzioni alle scelte operative discrezionali dell’ente, ovvero, determinare una sorta di inammissibile sindacato in merito ad un’attività amministrativa *in fieri*, ma deve individuare o chiarire regole di contabilità pubblica (cfr., ex multis, Sezione Lombardia n. 78/2015, Sezione Trentino-Alto Adige/Südtirol, sede di Trento, n. 3/2015).

Alla luce di quanto sopra premesso, pertanto, dovranno ritenersi inammissibili le richieste di parere concernenti valutazioni su casi o atti gestionali specifici, tali da determinare un'ingerenza della Corte dei conti nella concreta attività dell'Ente e, in ultima analisi, configurare una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà e di indipendenza della Corte nell'espletamento delle sue funzioni magistratuali, anche di controllo.

Del pari, non potranno ritenersi ammissibili richieste di parere per la cui soluzione *"non si rinvergono quei caratteri - se non di esclusività - di specializzazione funzionale che caratterizzano la Corte in questa sede, e che giustificano la peculiare attribuzione da parte del legislatore"* (cfr. Sezione delle Autonomie delibera n. 3/2014), né istanze che, per come formulate, si sostanzino in una richiesta di consulenza di portata generale in merito tutti gli ambiti dell'azione amministrativa.

L'ausilio consultivo, inoltre, deve essere preventivo rispetto all'esecuzione da parte dell'Ente di atti e/o attività connessi alla/e questione/i oggetto di richiesta di parere. Non è, quindi, ammissibile l'esercizio ex post della funzione consultiva.

II. Tutto ciò premesso, sotto il profilo soggettivo, la richiesta deve ritenersi ammissibile, in quanto sottoscritta dal Sindaco dell'ente, organo politico e di vertice, rappresentante legale del medesimo. Non appare ostativo all'ammissibilità della richiesta de quo, nemmeno la circostanza che la stessa non sia stata inoltrata per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali (cd. CAL).

Il CAL nella Regione del Veneto, infatti, sebbene sia stato formalmente istituito con la recente LR n. 31 del 25/09/2017, in attuazione dell'art. 16 Statuto del Veneto, approvato con Legge regionale statutaria 17 aprile 2012, n. 1, non è, ad oggi, operativo.

A supporto della tesi della non ostatività, si sottolinea che lo stesso articolo 7, comma 8, della Legge n. 131/2003 utilizza la locuzione "di norma", non precludendo, dunque in linea di principio, la richiesta diretta da parte degli enti.

III. Quanto al profilo oggettivo, va evidenziato che la richiesta deve essere giustificata da un interesse dell'ente alla soluzione di una questione giuridica incerta e controversa, a carattere generale e astratto. Ne discende che i casi non devono essere riferiti a fattispecie concrete. Di talché, questa Sezione, una volta operato lo scrutinio di ammissibilità nei termini sopra riferiti, potrà fornire unicamente i principi a cui l'azione dell'ente locale richiedente deve riferirsi, ritenendo che nell'accezione, più ampia, di "contabilità pubblica", nell'ambito del corretto utilizzo delle risorse e della gestione della spesa pubblica, rientrano senza dubbio anche le questioni attinenti l'individuazione dell'ambito applicativo, la corretta interpretazione ed applicazione di una disposizione quale quella contenuta nell'art 9, comma 28, D.L. n. 78/2010, come modificato da ultimo con Legge n. 205 del 27/12/2017 che interferisce su un particolare coacervo di spesa rilevante per gli equilibri economici dell'ente locale. Ciò in quanto «la spesa per il personale, per la sua importanza strategica (...) (data la sua rilevante entità), costituisce non già una minuta voce di dettaglio, ma un importante aggregato della spesa di parte corrente, con la conseguenza che le disposizioni relative al suo contenimento assurgono a principio fondamentale della legislazione statale» (Corte costituzionale, sentenza n. 69 del 2011, che richiama la sentenza n. 169 del 2007)

IV. Venendo ai **profili di merito**, la Sezione rammenta come il legislatore, negli ultimi anni, abbia adottato una lunga serie di disposizioni volte al generale contenimento della spesa in materia di pubblico impiego. In particolare, per quanto rileva in questa sede, l'art. 9, comma 28, del D.L. 78/2010 oggi 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. (...)***

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.”

Dal tenore della norma appare evidente la scelta del legislatore di porre limiti all'indiscriminato utilizzo di contratti di lavoro flessibile, ratio che risulta, del resto, confermata dal disposto dell'art. 36 del D. Lgs. n. 165/2001 il quale, dopo aver specificato che *“per le esigenze connesse con il proprio fabbisogno ordinario le pubbliche amministrazioni assumono esclusivamente con contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato”*, consente le c.d. *“assunzioni flessibili”* unicamente *“per rispondere ad esigenze di carattere esclusivamente temporaneo o eccezionale”*.

I vincoli posti all'utilizzo di contratti di lavoro flessibile trovano fondamento nella volontà evidente del Legislatore di evitare l'elusione del blocco assunzionale per le amministrazioni pubbliche soggette ad un regime limitativo delle assunzioni a tempo indeterminato.

Detta volontà appare chiaramente desumibile nella specifica previsione contenuta nel comma 28 del citato art. 9, nella parte in cui statuisce che *“il mancato rispetto dei limiti di cui al presente comma costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale”*.

La stessa Sezione Autonomie di questa Corte, con la delibera n. 14/2016, ha sottolineato che ciò che rileva ai fini della delimitazione dell'ambito di applicazione della normativa in materia di contenimento della spesa imposto dall'art. 9, comma 28, del D.L. n. 78/10, è la tipologia contrattuale che, ove a tempo determinato, incide ai fini delle limitazioni dalla stessa previste. Ed è a tale tipologia contrattuale a tempo determinato che si richiama l'art. 9, comma 28, del D.L. n. 78/2010, al fine di individuare le modalità di contenimento della spesa in un settore del personale rappresentato da tutti i soggetti che collaborano con le pubbliche amministrazioni in virtù di contratti diversi dal rapporto di impiego a tempo indeterminato.

I limiti qualitativi (con il richiamo all'art. 36 del D. Lgs. n. 165/2001) e quelli quantitativi (limite del 50%, elevato al 100% in alcuni casi specificamente previsti dalla norma in questione) alle c.d. *“assunzioni flessibili”*, derogabili *“per le assunzioni strettamente necessarie a garantire l'esercizio delle funzioni di polizia locale, di istruzione pubblica e del settore sociale...”*, appaiono quindi di natura cogente (in questo senso Sezione Puglia, n. 65/2015/PAR; n. 174/2015/PAR; n. 206/2015/PAR; Sez. Campania, n. 121/2015/PAR; Sez. Lombardia n. 172/2015/PAR; Sez. Emilia Romagna n. 78/2015/PAR; Sez. Abruzzo n. 246/2015/PAR).

L'assenza di deroghe espresse e il sovrapporsi di modifiche ed integrazioni al citato articolo hanno creato una serie di criticità per gli enti locali in merito all'interpretazione e alla corretta applicazione della norma stessa. A tal proposito, parte della giurisprudenza contabile si era prevalentemente espressa nel senso che - in assenza di spesa storica nei due periodi considerati dalla norma - 2009 o media del triennio 2007-2009 - l'ente fosse comunque obbligato ad assumere comportamenti gestionali volti alla eliminazione delle tipologie di spesa contemplata dall'art. 9, comma 28 del D.L. n. 78/2010, salve le eccezioni di legge (cfr. Sezione Puglia, n. 65/2015/PAR).

Il contrasto tra le posizioni assunte da diverse Sezioni di controllo circa la possibilità di

deroga ai limiti di cui all'art. 9 comma 28 D.L. 78/2010, anche qualora si trattasse di enti di piccole dimensioni e/o cd enti virtuosi, nel circoscritto caso di assenza di spesa storica, aveva indotto questa Sezione, con motivazioni riportate nella deliberazione n. 357/2016/QMIG - alla quale si rinvia integralmente - ad interpellare la Sezione Autonomie della Corte dei conti, rimettendo la questione di massima inerente proprio l'operatività del limite di cui all'art. 9 comma 28 del D.L. n. 78/2010.

La questione era stata risolta dalla deliberazione 1/SEZAUT/2017/QMIG, che, sottolineando l'assenza di disposizioni che regolano il circoscritto caso di "assenza di spesa storica", aveva prescelto un criterio ritenuto coerente con le finalità della norma e, più in generale, con la ratio che permea l'intero sistema.

La Corte dunque, nell'occasione, aveva enunciato il seguente principio di diritto:

“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”. Un'interpretazione eccessivamente restrittiva, imponendo l'azzeramento di un aggregato di spesa in luogo della sua semplice riduzione, oltre a risultare eccessivamente penalizzante, sarebbe risultato, altresì, lesivo dell'autonomia degli enti locali, in quanto avrebbe vanificato quei margini di scelta, tra le varie tipologie di spesa, nel rispetto del limite complessivo, ritenuti indefettibili tra l'altro, dalla Consulta nella sentenza n. 173/2012.

V. Non si può non sottolineare, peraltro, che accanto alla fattispecie della cd. "assenza di spesa storica", si è posta, in diverse occasioni, anche la questione della "deroga" ai limiti assunzionali previsti dall'art. 9 comma 28 del D.L. n. 78/2010, soprattutto nei riguardi dei comuni di piccole dimensioni ed in presenza di particolari circostanze: in particolare, per quel che qui rileva, lo scrutinio richiesto alla Sezione concerne la sussistenza della **possibilità di deroga al limite di cui all'art. 9, comma 28, nel caso in cui la c.d. spesa storica sia irrisoria, tanto nell'anno 2009 quanto nel triennio 2007-2009, ovvero sia insufficiente a definire un parametro di riferimento idoneo per procedere a nuove assunzioni con tipologie di lavoro flessibile.**

Tanto necessariamente premesso, questa Sezione, in relazione a fattispecie del tutto analoga a quella sottoposta al vaglio del Collegio dal Comune di Colle Umberto, non può non evidenziare che con recentissima deliberazione n. 3/2018/PAR della Corte dei Conti – Sezione di controllo della regione autonoma Friuli Venezia Giulia (che il Comune mostra di conoscere), si è pronunciata per l'applicazione, al caso di specie, del sopra riportato principio di diritto enunciato dalla Sezione Autonomie con deliberazione 1/SEZAUT/2017, ritenendo che “sarebbe difficile ipotizzare una ragionevole lettura della norma che impedendo il ricorso a forme di flessibilità necessarie a garantire i servizi essenziali agli Enti che nell’anno o nel triennio considerati non avessero speso somme considerevoli di fatto andasse a sanzionare proprio gli Enti che in passato

avevano mantenuto un comportamento più virtuoso”.

Nel caso posto all’attenzione di questo Collegio da parte del Comune di Colle Umberto (TV), secondo la prospettazione implicitamente assunta dalla richiesta di parere, non si tratterebbe quindi di valutare se il vincolo di cui trattasi operi o meno (atteso che alla luce dell’interpretazione letterale non potrebbe che risponderci affermativamente), ma si tratta di determinare se sia possibile, in alcuni determinati casi, procedere comunque ad una nuova determinazione del parametro di riferimento, applicando lo stesso principio di diritto enucleato per i casi in cui la spesa storica sia stata nulla, sia nell’anno 2009, sia nel triennio 2007/2009.

VI. La possibile non omogeneità delle pronunce delle sezioni di controllo di questa Corte, richiede peraltro, come si dirà appresso, un necessario intervento nomofilattico.

In precedenza, infatti, questa Sezione (delibera n. 391/2017) si era già espressa in senso opposto a quanto sostenuto dalla Sezione Friuli Venezia Giulia, non consentendo la deroga, *per un ente di piccole dimensioni, al disposto dell’art. 9, comma 28, del D.L. n. 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.*

In tale sede, si era quindi affermato il principio della inderogabilità dei limiti stabiliti dall’art. 9, comma 28, D.L. n. 78/2010, che *sussiste anche per sostituzioni di personale temporaneamente assente per cause non programmabili dal Comune come nel caso di assenza per maternità di un dipendente, e che vale anche con riferimento ad enti di piccole dimensioni*” (delibera n. 391/2017) ... *“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).

In tal senso si era, del resto, recentemente pronunciata la Sezione di Controllo per la Puglia con la delibera n. 121/2016/PAR, affermando come *“L’inderogabilità del limite in esame è stato più volte ribadito anche da questa Sezione. 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”.*

La posizione interpretativa sostenuta da questa Sezione nella citata delibera n. 391/2017 postula, pertanto, ai fini del calcolo del limite normativo, la necessaria distinzione tra la fattispecie caratterizzata dall’assenza assoluta della spesa, in cui vi è cioè la mancata previsione del limite stabilito dalla legge (e che, sulla base delle indicazioni fornite dalla delibera Sez. Aut. n 1/2017, richiede comunque l’individuazione di un parametro rispetto al quale dimensionare la spesa, calibrato in particolare sulla *“spesa strettamente necessaria per far fronte ad un servizio essenziale per l’ente”*) e quella in cui, invece, vi sia una spesa irrisoria (e per la quale permane viceversa il limite normativamente previsto dal citato art. 9 comma 28).

Va sottolineato che, in tal senso, si era orientata la stessa Sezione delle autonomie che,

nella decisione n. 21/SEZAUT/2015/QMIG, ha evidenziato come il D.L. n. 90/2014 abbia introdotto ipotesi “ben precise”, cioè specifiche e tassative, di esclusione dall’applicazione della disciplina vincolistica in materia di spese del personale, ribadendo la validità della linea ermeneutica di stretta interpretazione, che si sintetizza nel brocardo *ubi lex voluit dixit*. Del resto, la stessa Sezione successivamente ha sottolineato che, “...*tutte le diverse forme di lavoro flessibile a cui possono ricorrere gli enti virtuosi si avvantaggiano della deroga introdotta dall’art. 11, comma 4-bis del d.l. 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.* (Sezione Autonomie n. 2/2015).

VII. Su un diverso crinale interpretativo si pone invece la diversa e più estensiva posizione sostenuta dalla Sezione Friuli Venezia Giulia, la quale, invocando i contenuti della delibera 1/SEZAUT/2017 più volte citata, afferma che “*Particolare attenzione, in questo contesto, meritano gli enti di minori dimensioni, che, per l’esiguità delle risorse umane a disposizione, risultano particolarmente esposti a contingenze di natura straordinaria e non prevedibile (si pensi, ad es., all’ipotesi di un congedo per maternità), cui non riescono a far fronte attraverso rimedi gestionali alternativi, con conseguente rischio di compromissione delle funzioni o dei servizi di natura essenziale*”.

Così opinando, tuttavia - consentendo cioè la possibilità di individuare (previa idonea motivazione in ordine alla sussistenza delle circostanze eccezionali e temporanee, nonché ai servizi indispensabili da garantire), una nuova base di spesa, anche nel caso in cui la spesa storica nell’anno 2009 ovvero nel triennio 2007-2009, sebbene non nulla, possa definirsi “irrisoria” o comunque “insufficiente a stabilire un idoneo parametro a scopo assunzionale” (negli stessi termini cioè previsti per l’assenza assoluta di spesa storica) - sussiste, ad avviso del Collegio, il rischio di svuotare in concreto il precetto normativo dell’art. 9, comma 28, del D.L. n. 78/2010, diluendo eccessivamente la portata del divieto posto dal legislatore, assistito tra l’altro da specifiche ed espresse conseguenze sul piano disciplinare ed erariale che non possono essere ignorate o pretermesse. In questi casi il parametro normativo – a differenza del caso in cui vi è l’assenza assoluta di spesa storica – in realtà esiste già ed è espressamente stabilito dalla citata disposizione vincolistica con riferimento alla “*spesa sostenuta per le stesse finalità nell’anno 2009*”, nonché “*alla media sostenuta per le stesse finalità nel triennio 2007-2009.*”

VIII. Le questioni precedentemente illustrate afferenti la disciplina del computo dei limiti di spesa contemplati dall’art. 9, comma 28, del D.L. n. 78/2010, suscettibili nella prassi di soluzioni interpretative non omogenee, configurano - a giudizio del Collegio - una questione di massima di particolare rilevanza, che rientra nell’ambito applicativo dell’art. 6, comma 4, del D.L. 10 ottobre 2012 n. 174, convertito con modificazioni dalla L. 7 dicembre 2012, n. 213, come da ultimo modificato dall’art. 33, comma 2, del D.L. 24 giugno 2014, n. 91 convertito dalla legge 11 agosto 2014 n. 116, a norma del quale: “*Al fine di prevenire o risolvere contrasti interpretativi rilevanti per l’attività di controllo o consultiva o per la risoluzione di questioni di massima di particolare rilevanza, la Sezione delle autonomie emana delibera di orientamento alla quale le Sezioni regionali di controllo si conformano. Resta salva l’applicazione dell’articolo 17, comma 31, del*

decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, nei casi riconosciuti dal Presidente della Corte dei conti di eccezionale rilevanza ai fini del coordinamento della finanza pubblica ovvero qualora si tratti di applicazione di norme che coinvolgono l'attività delle Sezioni centrali di controllo".

L'esigenza di una decisione nomofilattica, dovuta alle considerazioni che precedono, inducono il Collegio ad interpellare nuovamente la Sezione autonomie, ovvero le Sezioni Riunite per la risoluzione del quesito di cui appresso.

P.Q.M.

La Sezione di controllo per la Regione del Veneto sospende la pronuncia e sottopone al Presidente della Corte dei conti la valutazione dell'opportunità di deferire alla Sezione delle Autonomie, ai sensi dell'art. 6, comma 4, del D.L. 10 ottobre 2012 n. 174, o alle Sezioni riunite, ai sensi dell'art. 17, comma 31, del D.L. n. 78/2009, la questione di massima in ordine alle problematiche interpretative descritte in narrativa, così formulata: *"si chiede se, nel caso in cui un'amministrazione abbia sostenuto spese per lavoro flessibile nel 2009 o nel triennio 2007-2009, per importi irrisori, ovvero comunque inidonei a costituire un parametro attuale ai fini assunzionali, possa essere preso a riferimento ai fini dell'applicazione dell'art. 9, comma 28 del D.L. n. 78/2010 come convertito dalla legge n. 122/2010 le cui disposizioni costituiscono principi generali ai fini del coordinamento della finanza pubblica, il principio di diritto enunciato dalla Sezione Autonomie con deliberazione n. 1/SEZAUT/2017AUT, secondo cui "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"*.

Dispone che la presente deliberazione venga trasmessa, a cura della Segreteria, all'Ufficio di Presidenza della Corte dei conti e all'Amministrazione richiedente.

Così deliberato a Venezia, nella camera di consiglio del 10 maggio 2018.

Il Magistrato relatore

Il Presidente f.f.

F.to Tiziano Tessaro

F.to Maria Laura Prislei

Depositata in Segreteria il 24 maggio 2018

IL DIRETTORE DI SEGRETERIA

F.to Dott.ssa Raffaella Brandolese