



CORTE DEI CONTI

Sezione regionale di controllo per la Liguria

composta dai seguenti magistrati:

Dott. Fabio VIOLA	Presidente
Dott. Alessandro BENIGNI	Consigliere
Dott. Francesco BELSANTI	Consigliere
Dott. Donato CENTRONE	Primo referendario (relatore)
Dott. Claudio GUERRINI	Primo referendario

Nella camera di consiglio del 27 settembre 2018 ha assunto la seguente

Deliberazione

Vista la lettera prot. 3047 del 14 settembre 2018, trasmessa tramite il Consiglio delle Autonomie Locali della Liguria n. 78 del 14 settembre 2018;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 42 del 14 settembre 2018, che ha deferito la questione all'esame collegiale della Sezione;

Udito in camera di consiglio il magistrato relatore, dott. Donato Centrone

Premesso che

Il Sindaco del Comune di Triora ha formulato una richiesta di parere in materia di limiti di finanza pubblica di cui all'art. 9, comma 28, del decreto legge n. 78 del 2010, convertito dalla legge n. 122 del 2010, e all'art. 1, comma 562, della legge n. 296 del 2006, in particolare in ordine alla possibilità di escludere, ai sensi dell'art. 22 del decreto-legge n. 50 del 2017, convertito dalla legge n. 96 del 2017, dai limiti di spesa di cui alle richiamate norme, l'assunzione di personale a tempo determinato e/o con contratti di lavoro occasionale al fine di assicurare l'apertura dello sportello Info Parco (di informazione turistica) e del Museo etnostorico e della stregoneria (MES), in

considerazione della copertura della spesa con il contributo dell'Ente Parco, i proventi dei biglietti delle visite al MES e sponsorizzazioni private.

In merito all'ammissibilità della richiesta

La richiesta di parere risulta ammissibile sotto il profilo soggettivo e procedurale, in quanto sottoscritta dal Sindaco, organo legittimato a rappresentare l'ente locale, e trasmessa tramite il Consiglio delle autonomie locali.

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare come la predetta disposizione consenta agli enti locali di chiedere pareri solo *in materia di contabilità pubblica*. La Sezione delle autonomie, già nell'adunanza del 27 aprile 2004, aveva fissato principi e modalità per l'esercizio dell'attività consultiva, integrati con le successive delibere n. 5/AUT/2006 e n. 9/SEZAUT/2009. In quelle occasioni è stato precisato che tale funzione non può intendersi come consulenza generale, ma va ristretta alla sola materia della contabilità pubblica (disposizioni in materia di bilanci, norme e principi che disciplinano la gestione finanziaria e del patrimonio, etc.). In seguito, le Sezioni riunite in sede di controllo, con una pronuncia di coordinamento, emanata ai sensi dell'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito dalla legge 3 agosto 2009, n. 102 (deliberazione n. 54/CONTR/2010), hanno nuovamente definito, esprimendo principi vincolanti per le Sezioni regionali, l'ampiezza della funzione consultiva attribuita dalla legge. I riferiti principi di diritto sono stati ripresi, dalle medesime Sezioni riunite, in successive pronunce (si rinvia, per esempio, alla deliberazione n. 60/2010/CONTR).

Sulla scorta di quanto esposto, la richiesta di parere avanzata dal Comune di Triora risulta ammissibile in quanto attinente all'interpretazione di norme di finanza pubblica ponenti limiti alla spesa complessiva per il personale ed a quella per il personale assunto con contratti a tempo determinato o altri c.d. flessibili.

Esame nel merito

Ai sensi dell'art. 36 del decreto legislativo n. 165 del 2001, le amministrazioni pubbliche assumono personale con contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato. Tuttavia, possono stipulare contratti di lavoro subordinato a tempo determinato, contratti di formazione e lavoro, contratti di somministrazione di lavoro, nonché avvalersi delle forme contrattuali flessibili previste dal codice civile e dalle

altre leggi sui rapporti di lavoro nell'impresa, per comprovate esigenze di carattere temporaneo o eccezionale, e nel rispetto delle condizioni e modalità contemplate dall'art. 35 del medesimo testo unico sul pubblico impiego.

In tale contesto, i limiti alla spesa introdotti dall'art. 9, comma 28, del decreto legge n. 78 del 2010 si inseriscono nell'obiettivo di arginare l'utilizzo eccessivo di forme di lavoro flessibile, affiancandosi al vincolo, preesistente, posto alla spesa complessiva per il personale (art. 1, commi 557 e seguenti, della legge n. 296 del 2006).

Il citato comma 28 dispone che, a decorrere dall'anno 2011, le amministrazioni statali e quelle pubbliche non territoriali possono avvalersi di personale a tempo determinato, con convenzioni, con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, contratti di formazione-lavoro, altri rapporti formativi, somministrazione di lavoro e lavoro accessorio nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009.

Le disposizioni del predetto comma sono state poi estese (con l'art. 4, comma 102, lett. b), della legge n. 183 del 2011), quali principi generali ai fini del coordinamento della finanza pubblica, a regioni, province autonome, enti locali ed enti del servizio sanitario nazionale.

Il legislatore (con l'art. 3, comma 9, lett. b, del d.l. n. 90 del 2014, convertito dalla legge n. 114 del 2014) ha, tuttavia, espressamente previsto che non si applichino 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, con riferimento alla sola quota finanziata da altri soggetti).

A decorrere dal 2013, inoltre, è stato precisato che gli enti locali possono superare il limite finanziario in parola per le assunzioni strettamente necessarie a garantire l'esercizio delle funzioni di polizia locale, di istruzione pubblica e del settore sociale, nonché per lo svolgimento di attività sociali mediante forme di lavoro accessorio. (cfr. art. 4-ter, comma 12, del d.l. n. 16 del 2012, convertito dalla legge n. 44 del 2012).

Dal 2015, inoltre, 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'art. 1 della legge n. 296 del 2006 (cfr. art. 11, comma 4-ter, del citato d.l. n. 90 del 2014).

Resta fermo che, comunque, nel caso in cui ricorrano le eccezioni sopra indicate, la spesa complessiva per i rapporti di lavoro c.d. flessibili non può essere superiore a quella impegnata per le stesse finalità nell'anno 2009 (sul punto, Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 2/2015/QMIG).

Il legislatore (con l'art. 16, comma 1-*quater*, del d.l. n. 113 del 2016, convertito dalla legge n. 160 del 2016) ha, infine, espressamente escluso dalle limitazioni previste dal comma 28 in esame le spese sostenute per le assunzioni a tempo determinato ai sensi dell'articolo 110, comma 1, del d.lgs. n. 267 del 2000.

Tenuto conto dei vari interventi normativi succedutisi nel tempo (a cui vanno sommate le deroghe a favore degli enti locali interessati a calamità naturali o all'organizzazione di grandi eventi) si evince un trattamento di favore da parte del legislatore per alcune tipologie di spesa, che vengono sottratte, totalmente o parzialmente, dall'osservanza dei limiti finanziari posti ai rapporti di lavoro a tempo determinato e agli altri contratti flessibili.

Per quanto concerne, nello specifico, l'eccezione posta dall'art. 22 del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, convertito dalla legge 21 giugno 2017, n. 96, invocata dal Comune istante (sia ai fini dei limiti finanziari posti dal ridetto art. 9, comma 28, del decreto-legge n. 78 del 2010 che di quelli, concernenti la spesa complessiva per il personale, aventi fonte nell'art. 1, comma 562, della legge n. 296 del 2006), la norma, in primo luogo, fa espressamente salva la "*vigente normativa in materia di contenimento dalla spesa complessiva di personale*" (nel caso di specie, il rispetto del tetto posto dall'art. 1, comma 562, della legge n. 296 del 2006). Pertanto, non è possibile un superamento in via interpretativa del presupposto espressamente previsto dal legislatore. Con riferimento al limite posto dall'art. 9, comma 28, del decreto-legge n. 78 del 2010, la disposizione del 2017 permette agli enti locali di procedere ad assunzioni di personale con contratto di lavoro a tempo determinato a carattere stagionale (nel rispetto delle procedure di natura concorsuale), a condizione che i relativi oneri siano integralmente a carico di risorse, già incassate, derivanti da contratti di sponsorizzazione ed accordi di collaborazione con soggetti privati e che le assunzioni siano finalizzate alla fornitura di servizi aggiuntivi rispetto a quelli ordinari, di servizi pubblici non essenziali o di prestazioni verso terzi paganti.

Altre esclusioni dai limiti di finanza pubblica posti alle spese di personale (complessive e riferite ai contratti di lavoro flessibile) sono state elaborate dalla giurisprudenza contabile, enucleando alcuni principi dalle norme sopra esposte. In particolare, le Sezioni riunite in sede di controllo, in diverse deliberazioni, seguite da aderenti orientamenti delle Sezioni regionali di controllo, hanno escluso le spese aventi copertura in finanziamenti finalizzati da parte dell'Unione europea, di soggetti privati e, in alcuni casi, anche di enti pubblici.

In primo luogo, anche se con riferimento specifico a differente norma limitativa di spesa (l'art. 6, comma 7, del citato d.l. n. 78 del 2010), le Sezioni riunite in sede di controllo, con deliberazione n. 7/2011/CONTR (adottata nell'esercizio della funzione nomofilattica attribuita dall'art. 17, comma 31, del d.l. n. 78 del 2009, convertito dalla legge n. 102 del 2009), hanno escluso dai vincoli finanziari posti ai contratti di consulenza le spese coperte da *"finanziamenti aggiuntivi e specifici da parte di soggetti pubblici e privati"*. Diversamente, veniva chiarito in motivazione, la norma finirebbe con l'impedire le spese per studi o consulenze anche quando integralmente e specificatamente finanziate *"da soggetti estranei all'ente locale"*. In caso contrario, il tetto di spesa non avrebbe la funzione di conseguire risparmi, ma di ridurre *tout court* le ridette spese, a prescindere dall'effettivo impatto sul bilancio.

In seguito, analogo orientamento risulta assunto dalla Sezione delle Autonomie, a cui *medio tempore* il legislatore ha attribuito concorrente funzione di nomofilattica (art. 6, comma 4, del d.l. n. 174 del 2012, convertito dalla legge n. 213 del 2012), che, nella deliberazione n. 21/2014/QMIG, ha ritenuto escluse, dal limite di finanza pubblica posto alla spesa complessiva per il personale degli enti locali (art. 1, commi 557 e seguenti, legge n. 296 del 2006), le spese interamente gravanti su fondi dell'Unione Europea o su trasferimenti di soggetti privati. La ridetta deliberazione, invece, non ha ritenuto di estendere analogo esclusione per le spese aventi copertura in specifici finanziamenti finalizzati da parte di altri enti pubblici.

Successivamente, nelle motivazioni della deliberazione n. 26/2014/QMIG la Sezione delle Autonomie ha ribadito, in motivazione, anche con riguardo ai tetti posti al salario accessorio, la possibilità del superamento nel caso in cui le risorse affluiscano ai fondi per la contrattazione integrativa solo in modo figurativo, in quanto etero-

finanziate (*“risorse di provenienza esterna all’ente, con vincolo di destinazione all’origine”*) e, pertanto, senza effettivo impatto sul bilancio dell’ente locale, senza distinguere fra soggetto finanziatore, se pubblico o privato.

La Sezione delle Autonomie, nella deliberazione n. 23/2017/QMIG, richiamando in motivazione quanto già riportato in una deliberazione di poco precedente, la n. 20/2017/QMIG (riferita ai limiti posti al trattamento accessorio del personale dall’art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 27 del 2017), ha adottato un orientamento omogeneo ai fini del rispetto dei limiti di finanza pubblica posti alle spese complessive del personale ed alle assunzioni con contratti c.d. flessibili, sottolineando come, per le spese eterofinanziate, *“la giurisprudenza della Corte ha ammesso la non applicabilità dei limiti di spesa prevista in materia di personale, non incidendo sulla gestione del bilancio per l’esercizio delle ordinarie funzioni, che gravano, invece sulle risorse proprie dell’ente”*. Nel caso di specie, superando l’interpretazione adottata con riferimento al limite posto alla spesa complessiva per il personale (art. 1, commi 557 e seguenti, della legge n. 296 del 2006), la medesima Sezione ha precisato i presupposti ed i limiti entro i quali un ente locale può escludere, dalla dimostrazione del rispetto del vincolo di finanza pubblica, le spese sostenute per l’esercizio di funzioni finanziate da altro ente pubblico, sottolineando, in particolare, la necessità con riguardo all’attribuzione di fondi finalizzati, dell’assenza di oneri a carico del bilancio dell’ente ricevente (principio della neutralità finanziaria), nonché della correlazione tra la durata dei contratti ed il perdurare dei relativi finanziamenti.

Si tratta di approdo interpretativo che valorizza, nel presupposto della sostanziale assenza di oneri per l’ente territoriale, l’esigenza di garantire adeguata flessibilità operativa agli enti pubblici, l’erogazione delle cui attività istituzionali prescritte dalla legge (statale o regionale) possono mutare nel corso del tempo, richiedendo un necessario incremento di spesa ove quest’ultimo sia specificatamente finanziato da una corrispondente entrata finalizzata. In caso contrario, si negherebbe la possibilità allo Stato o alle regioni, come a qualsiasi altro ente pubblico, di concorrere, delegare o avvalersi della struttura organizzativa di altra amministrazione in caso di perseguimento di finalità istituzionali che la legge attribuisce a entrambi, imponendo un’antieconomica duplicazione di strutture (e relativo personale) e un irrigidimento

nella taratura delle dotazioni organiche del personale (in distonia con l'esigenza di temporaneità e flessibilità, nonché di coerenza alle missioni istituzionali *pro tempore* attribuite dalla legge, alla base dell'art. 6 del d.lgs. n. 165 del 2011, come novellato dall'art. 4 del d.lgs. n. 75 del 2017).

In applicazione dei predetti principi, di recente la scrivente Sezione regionale di controllo, con la deliberazione n. 105/2018/PAR, con riferimento ai limiti di finanza pubblica posti al salario accessorio (art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 175 del 2016), ha ritenuto che *“i compensi aventi fonte nei contratti, atti o attività adottate dagli enti locali ai sensi dell'art. 43 della legge n. 449 del 1997 risultano soggetti ai limiti di finanza pubblica posti, annualmente, al trattamento economico accessorio complessivo del personale dipendente, salvo i casi in cui i ridetti emolumenti trovino copertura finanziaria in trasferimenti operati da soggetti privati in esecuzione di specifico contratto (per esempio, di sponsorizzazione) che permetta alle amministrazioni di conseguire un'entrata aggiuntiva rispetto a quelle ordinariamente spettanti”*.

Traendo le conclusioni dalle norme di legge e dalle pronunce giurisprudenziali sopra esposte, si può affermare, in particolare sulla base delle deliberazioni adottate in funzione nomofilattica dalle Sezioni Riunite in sede di controllo e dalla Sezione delle Autonomie, che possono essere esclusi dal limite di finanza pubblica posto alle spese complessive per il personale degli enti locali (art. 1, commi 557 e seguenti, della legge n. 296 del 2006) ed alle spese per contratti di lavoro c.d. flessibili (art. 9, comma 28, del decreto legge n. 78 del 2010), oltre alle fattispecie indicate espressamente dalla legge, anche quelle interamente gravanti su fondi dell'Unione Europea o coperte da trasferimenti di soggetti privati. Inoltre, sulla base dei più recenti approdi nomofilattici, risulta possibile, anche ai fini del rispetto del limite posto alla spesa complessiva per il personale, escludere le spese coperte da specifico finanziamento finalizzato proveniente da altro ente pubblico, purché vi sia assenza di ulteriori oneri a carico del bilancio dell'ente locale (principio della neutralità finanziaria) e correlazione fra l'ammontare dei finanziamenti e le assunzioni effettuate (anche sotto il profilo temporale).

P.Q.M.

la Sezione regionale di controllo per la Liguria, in riscontro al quesito posto dal Comune di Triora, ritiene che possano essere esclusi dal limite di finanza pubblica posto alle spese complessive per il personale degli enti locali (art. 1, commi 557 e seguenti, della legge n. 296 del 2006) ed alle spese per contratti di lavoro c.d. flessibili (art. 9, comma 28, del decreto legge n. 78 del 2010), oltre alle fattispecie indicate espressamente dalla legge, anche quelle interamente gravanti su fondi dell'Unione Europea o coperte da trasferimenti di soggetti privati. Inoltre, sulla base dei più recenti approdi nomofilattici, risulta possibile, anche ai fini del rispetto del limite posto alla spesa complessiva per il personale, escludere le spese coperte da specifico finanziamento finalizzato proveniente da altro ente pubblico, purché vi sia assenza di ulteriori oneri a carico del bilancio dell'ente locale (principio di neutralità finanziaria) e correlazione fra l'ammontare del finanziamento ricevuto e le assunzioni effettuate (anche sotto il profilo temporale).

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

Il magistrato relatore
(dott. Donato Centrone)

Il Presidente
(dott. Fabio Viola)

Depositato in segreteria il 1° ottobre 2018

Il funzionario preposto
(Antonella Sfettina)