



Corte dei Conti

N. 11/CONTR/12

A Sezioni riunite in sede di controllo

Presiedute dal Presidente della Corte, Luigi GIAMPAOLINO
e composte dai magistrati

Presidenti di sezione:

Giuseppe S. LAROSA, Mario G.C. SANCETTA, Giorgio CLEMENTE, Maurizio MELONI, Nicola MASTROPASQUA, Luigi MAZZILLO, Rita ARRIGONI, Giuseppe COGLIANDRO;

Consiglieri:

Ermanno GRANELLI, Francesco PETRONIO, Antonio FRITTELLA, Giovanni COPPOLA, Cinzia BARISANO, Luigi PACIFICO, Natale A.M. D'AMICO, Ugo MARCHETTI, Francesco TARGIA;

Primo Referendario:

Alessandra SANGUIGNI

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, e successive modificazioni;

VISTO il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione 16 giugno 2000, n. 14/DEL/2000, poi modificato, dalle stesse Sezioni, con le deliberazioni 3 luglio 2003, n. 2, e 17 dicembre 2004, n. 1, e dal Consiglio di Presidenza con la deliberazione 19 giugno 2008, n. 229, e, in particolare, l'art. 6, comma 2;

VISTO l'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

VISTO l'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102;

VISTA la richiesta di parere avanzata dal Comune di Marcignago, in data 14 gennaio 2012;

VISTA la deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Regione Lombardia n. 36/2012/QMIG, resa nell'adunanza del 7 febbraio 2012, di remissione della questione di massima di particolare rilevanza sulla richiesta presentata dal Comune;

VISTA la nota della Segreteria del 26 marzo 2012, con la quale sono state convocate le Sezioni riunite in sede di controllo per il 2 aprile 2012;

UDITO nella Camera di Consiglio del 2 aprile 2012, il relatore, consigliere Francesco Petronio

RITENUTO

1. Il Sindaco del Comune di Marcignago, ente con popolazione inferiore a cinquemila abitanti, con nota prot. n. 292 del 14 gennaio 2012, ha formulato alla Sezione regionale di controllo per la Lombardia una richiesta di parere ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003.

Le questioni prospettate, che attengono all'applicazione dei limiti alla spesa per i contratti del personale temporaneo o con rapporto di lavoro flessibile, riguardano in particolare la corretta interpretazione delle misure di contenimento introdotte 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). La novella ha esteso agli enti locali un limite di spesa già posto nel 2010 per altre amministrazioni pubbliche, prevedendo la possibilità di avvalersi di personale a tempo determinato, con convenzioni, con contratti di collaborazione coordinata e continuativa o con altri rapporti di lavoro flessibile nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta, per le medesime finalità, nell'anno 2009.

La problematica esposta sinteticamente nella nota del Sindaco non pone dubbi interpretativi sulla portata generale della disposizione, mentre sottopone due questioni particolari, la prima relativa all'applicabilità dei limiti introdotti dalla norma anche in caso di assunzione a tempo determinato, o con altro rapporto di lavoro flessibile, necessaria per la sostituzione di dipendente assente per congedo di maternità. Viene altresì richiesto se gli incarichi dirigenziali conferiti con contratto a tempo determinato, ai sensi dell'art. 110 del d.lgs. n. 267 del 18 agosto 2000, siano allo stesso modo assoggettabili alla norma limitativa.

La delibera di rimessione della Sezione regionale per la Lombardia n. 36/2012/QMIG nel deferire la questione prospettata dal Comune di Marcignago ha dunque sollevato una tematica di più ampio respiro relativa alle modalità di adattamento della disciplina che ha introdotto i limiti suddetti nei confronti degli enti locali, che non ne sono destinatari diretti, mentre devono adeguarsi ai principi in essa contenuti che costituiscono principi di coordinamento della finanza pubblica.

La questione principale prospettata dalla Sezione per la Lombardia riguarda, quindi, le modalità di adattamento della disciplina recante un tetto di spesa per le assunzioni di personale attuate con diverse tipologie di contratto temporaneo, misura questa inizialmente riservata alle amministrazioni centrali e agli enti pubblici non economici e quindi estesa agli enti locali quale principio di coordinamento della finanza pubblica al quale essi devono adeguarsi.

A giudizio della Sezione remittente una interpretazione letterale e costituzionalmente orientata indurrebbe a ritenere che il limite di spesa per le assunzioni a tempo determinato e con altre forme di lavoro flessibile non possa imporsi *tout court* agli Enti locali, ma dovrebbe, invece, costituire una disciplina di principio alla quale gli enti devono adeguarsi nell'ambito dei rispettivi ordinamenti.

Gli enti per conformarsi al principio generale posto dal legislatore dovrebbero procedere nel 2012, alla riduzione, della spesa sostenuta per rapporti di lavoro a tempo determinato o con altre forme di lavoro flessibile in modo da incidere, in particolare, sulla spesa sostenuta per l'assolvimento di funzioni ordinarie, che non è ammessa dall'art. 7 comma 6 e 36 del d.lgs. 165/2001, e su quella discendente da continui e ripetuti rinnovi ai contratti in essere.

A giudizio della Sezione, gli enti locali, dovendosi adeguare ai principi generali posti dalla norma nazionale limitativa, devono considerare che la volontà del legislatore, che inizialmente si è concentrata sui presupposti necessari alla stipula dei contratti (DL n. 112/2008) e successivamente si è estrinsecata in specifici limiti di spesa (DL n. 78/2010), appare tesa a ricondurre il lavoro flessibile nell'alveo naturale dei requisiti di temporaneità e urgenza previsti dagli artt. 7 comma 6 e 36 del d.lgs. 165/2001, evitando che il relativo utilizzo si trasformi in un mezzo per colmare le lacune ordinarie dell'attività dell'ente.

La Sezione considera, inoltre, che nel caso della sostituzione della dipendente assente per maternità, l'amministrazione si trovi a fronteggiare un'assenza che non dipende dalla propria volontà, né è in alcun modo programmabile, trovando fondamento in un diritto del lavoratore e ritiene, quindi, possibile superare, nei limiti dell'insorta necessità, il tetto di spesa posto dall'art. 9 comma 28 del DL n. 78/2010, come modificato dall'art. 4 comma 102 della legge n. 183/2011. In tale ipotesi, non potrà comunque essere superata la misura di contenimento posta alla complessiva spesa per il personale; oltre a ciò si pone la necessità di motivare puntualmente circa la sussistenza dei presupposti previsti dalla legge.

In relazione al secondo quesito posto dal Comune, concernente la riconducibilità ai limiti di spesa per le assunzioni flessibili, degli incarichi dirigenziali conferiti a tempo determinato, ai sensi dell'art. 110 del d.lgs. 267/2000, la Sezione ha richiamato la propria delibera n. 13 del 19/01/2012 nella quale afferma che anche tale fattispecie sia riconducibile ad un rapporto di lavoro a tempo determinato, e che quindi l'amministrazione comunale che intende conferire un incarico ex art. 110 del TUEL, oltre ai presupposti ivi indicati, a decorrere dal 1° gennaio 2012, deve anche rispettare il limite del 50 per cento della spesa sostenuta per il personale assunto con contratti flessibili nel 2009.

Nella parte conclusiva della delibera di rimessione, la Sezione, riferendosi esclusivamente al primo quesito, si sofferma sulla necessità di fornire un quadro interpretativo uniforme nell'ipotesi di sostituzione di un dipendente assente per maternità ed anche in altre ipotesi non rappresentate dall'ente, quali la sostituzione di personale con particolari mansioni, personale collocato in distacco sindacale ed altre

nelle quali potrebbe rendersi necessaria individuare la sussistenza e l'ampiezza di un margine di adeguamento.

CONSIDERATO

2. La questione principale dedotta riguarda la corretta interpretazione delle modalità per l'applicazione agli enti locali dei limiti posti 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).

L'art. 9 comma 28 del DL n. 78/2010, convertito nella legge n. 122/2010, come di recente modificato dall'art. 4 comma 102 della legge n. 183 del 12 novembre 2011 (legge di stabilità per il 2012) dispone: "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. 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".

La disposizione che stabilisce i limiti suddetti non era originariamente rivolta al sistema delle autonomie e agli enti del SSN, mentre la novella introdotta dalla legge di stabilità 2012 ha esteso anche a tali enti un limite di spesa già posto per altre

amministrazioni pubbliche, secondo il quale la possibilità di avvalersi di personale a tempo determinato, con convenzioni, con contratti di collaborazione coordinata e continuativa o con altri rapporti di lavoro flessibile deve essere contenuta nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta, per le medesime finalità, nell'anno 2009. Le disposizioni limitatrici, che costituiscono principi di coordinamento della finanza pubblica, non sono quindi direttamente rivolte agli enti locali, anche se per la loro applicazione essi devono adeguarsi ai relativi principi generali, al fine di garantire il contenimento della spesa per assunzioni a tempo determinato, e rapporti assimilati, nei limiti previsti dalla legge.

La formulazione della norma in esame appare maggiormente rispettosa delle prerogative di autonomia nei confronti di analoghe disposizioni che imponevano direttamente i limiti di spesa, senza fare riferimento all'adeguamento ai principi desumibili dalle disposizioni riferite all'amministrazione statale e agli enti pubblici. Alla base della valutazione operata dal legislatore può porsi la considerazione che il limite di spesa introdotto con riferimento a specifiche forme contrattuali, possa tradursi in un vincolo al ricorso a determinate tipologie di rapporti di lavoro tale da incidere sulle prerogative di autorganizzazione degli enti. In tal modo si potrebbe ritenere che l'imposizione del vincolo può essere considerata non invasiva di tale prerogative laddove ne venga consentita la possibilità di adattamento agli enti, considerando le loro effettive esigenze operative e non comprimendo rigidamente gli ambiti tutelati della potestà organizzativa degli stessi.

Il principio introdotto non si risolve, quindi, in una indebita invasione dell'area riservata all'autonomia degli enti locali in quanto gli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere l'obiettivo di contenimento complessivo della spesa sono molteplici, potendo l'ente agire indifferentemente su ciascuno dei livelli di spesa previsti in bilancio per le varie di tipologie di personale non riconducibili al rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato.

In sostanza, il legislatore statale ha riconosciuto agli enti locali uno spazio di autonomia nell'adeguamento al principio generale di riduzione della spesa di personale a tempo determinato tale da consentire l'individuazione di particolari modalità applicative, non previste dalla regolamentazione nazionale, idonee ad assicurare il

raggiungimento delle finalità perseguite dalla normativa, senza tuttavia incidere sul livello dell'obiettivo atteso in termini di contenimento della spesa.

A tal proposito risulta necessaria l'intermediazione di un atto di espressione della potestà normativa dell'ente, quale il regolamento, che disciplini la materia in coerenza con i principi stabiliti dalla norma di coordinamento finanziario.

3. Nel merito della questione dei limiti di spesa da applicare alle assunzioni di personale temporaneo va considerato che le assunzioni per gli enti locali sono sottoposte ad un complesso sistema di vincoli che, come evidenziato in precedenti delibere (tra le tante del. 48/CONTR/2011, 27/CONTR/2011, 3/CONTR/2011), hanno riferimento sia al livello complessivo della spesa che a parametri numerici, recentemente inaspriti con la ridotta possibilità del *turn over*, che a livelli massimi del rapporto tra la spesa per il personale e la spesa corrente.

In particolare l'art. 14 comma 9 dello stesso DL n. 78/2010 ha introdotto per tutti gli enti, sia quelli sottoposti al patto che quelli esclusi, una restrizione alle assunzioni di personale che possono essere effettuate nel limite del 20 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente. Resta fermo, inoltre, per gli enti non sottoposti al patto di stabilità l'obbligo di contenere la spesa entro il limite del 2004.

Per un più ampio inquadramento della questione dei vincoli alla spesa effettuata per avvalersi di personale a tempo determinato ora all'esame possono, quindi, risultare rilevanti anche le limitazioni al *turn over* introdotte dall'articolo 76 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133. Sul punto va riportato che la relativa disciplina è stata oggetto di una puntualizzazione, in quanto con l'art. 4 comma 103 della legge di stabilità 2012 sono state inserite al comma 7, primo periodo, dopo: «i restanti enti possono procedere ad assunzioni di personale» le seguenti parole: «a tempo indeterminato».

E' stato così chiarito che la restrizione alle assunzioni di personale valida per tutti gli enti, sia quelli sottoposti al patto che quelli esclusi, che ne rende possibile l'effettuazione nel limite del 20 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente, riguarda esclusivamente i rapporti a tempo indeterminato, e non si estende alle assunzioni a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale.

Le norme in tema di assunzioni presso gli enti locali introdotte dalla legge di stabilità per il 2012, costituiscono un sistema compiuto: da un lato si precisa che i limiti al *turn over* riguardano le sole assunzioni a tempo indeterminato, dall'altro si introducono limiti di spesa che sostanzialmente si traducono in limiti alla stipula dei contratti anche relativamente alle diverse forme di rapporti temporanei. In tal modo la disciplina complessiva di limitazione alle assunzioni risulta diversamente articolata per quelle a tempo indeterminato, sottoposte ad un limite relativo al *turn over*, rispetto a quella relativa al tetto di spesa con riferimento al livello raggiunto in un esercizio pregresso, che riguarda in particolare i rapporti a tempo determinato.

Il contenimento dei rapporti a tempo indeterminato sottoposti ad un incisivo vincolo alle assunzioni libera risorse di spesa di personale che, in assenza di un corrispondente limite, potrebbero consentire un ricorso al personale temporaneo oltre le casistiche consentite, anche per sopperire alle funzioni ordinarie. Le più stringenti limitazioni al *turn over* hanno provocato l'effetto di conferire minore incisività al limite complessivo di spesa, che non risulta più una misura efficace a porre un argine alle assunzioni di personale a tempo determinato e quindi necessita di essere corroborato attraverso l'introduzione di misure specifiche.

Il limite di spesa di cui all'art. 9 comma 28 del DL n. 78/2010 può, quindi, intendersi rivolto al duplice scopo di costituire una barriera all'impiego delle figure contrattuali considerate, quanto ad evitare che le amministrazioni assoggettate a limiti più stringenti per le assunzioni a tempo indeterminato ricorrono a tali contratti per eludere il regime vincolistico.

Per queste ragioni è necessario che venga data corretta applicazione al limite di spesa per le assunzioni temporanee, contemperando le esigenze specifiche degli enti attraverso uno spazio di autonomia nell'adeguamento al principio generale di riduzione della spesa di personale a tempo determinato, tale da consentire il soddisfacimento delle esigenze particolari, ma senza introdurre deroghe.

4. In ordine all'ambito di adattabilità ammissibile nell'applicazione del limite presso gli enti locali, la stessa Sezione remittente nella delibera n. 36/2012/QMIG specifica alcune modalità di adeguamento, nonché strumenti per il relativo controllo. In particolare viene precisato che: *“In linea di principio gli enti debbono regolamentare la materia in modo*

da ridurre la spesa stanziata nel bilancio annuale (e programmata nel bilancio pluriennale) contenendola nei limiti previsti dalla legge. Nel rispetto dell'obiettivo di riduzione, potrebbero rendere flessibile la previsione normativa, adeguandola alle proprie concrete esigenze, con particolare riguardo a quelle di carattere non ricorrente, o derivanti da eventi che fuoriescono dall'ordinaria amministrazione".

Tale enunciato è sostanzialmente condivisibile, pur essendo necessario esplicitare alcune ulteriori indicazioni. La norma posta dal legislatore statale nella legge di stabilità per il 2012, ha impiegato, ai fini del contenimento della spesa pubblica, una tecnica normativa rispettosa dei principi enunciati dalla giurisprudenza costituzionale, agendo direttamente con norme puntuali solo nei confronti della spesa delle amministrazioni statali, ed escludendo invece l'applicabilità diretta delle misure nei confronti degli enti di autonomia territoriale, dichiarandone l'efficacia esclusivamente quali principi di coordinamento della finanza pubblica (Cfr. tra le altre Corte cost. sentenza n. 289 del 2008).

E' pertanto rimessa alle fonti autonome dell'ordinamento degli enti locali la facoltà di adattamento della disciplina a condizione che ne vengano rispettati gli intenti di fondo e che essa si rilevi idonea a contenere efficacemente la spesa per le assunzioni a tempo determinato, riportandola nei limiti fisiologici connessi alla natura dei rapporti temporanei.

L'adattamento della disciplina non può, invece, essere affidato ad atti di indirizzo e tantomeno ai singoli atti che assumono la decisione di spesa in ordine alle tipologie di contratti per i quali sono poste le norme limitatrici, mentre necessita di essere portato su un piano generale nel quale i criteri adottati assurgano a regole stabili e vengano coordinati con la programmazione dell'ente relativa alla gestione del personale.

Peraltro l'adozione di un atto normativo autonomo risulta necessaria per immettere nell'ordinamento dell'ente i limiti previsti dalla norma statale esclusivamente laddove si ponga la necessità di un loro adattamento, mentre tali limiti risultano immediatamente operativi e cogenti nei casi in cui non abbisognano di adattamento.

E' da dire al riguardo che gli enti non di ridotte dimensioni sono in grado di disporre molteplici leve per far fronte alle necessità temporanee di impiego di personale, per cui non dovrebbe presentarsi la necessità di porre una disciplina di raccordo. Negli enti che hanno una struttura organizzativa minima, invece, potrebbero determinarsi

situazioni per le quali anche la mancanza di un dipendente può incidere sulla possibilità di assicurare le funzioni fondamentali. E' necessario comunque che siano poste in essere tutte le possibili misure organizzative atte a compensare la sopravvenuta esigenza, prima di esercitare la facoltà di adattamento della disciplina.

I limiti imposti dalla norma sono, quindi, suscettibili di diretta applicazione e devono essere rispettati secondo le modalità indicate, e solo in presenza di particolari necessità, da dimostrare a fondamento dell'atto regolamentare, può essere adottato un atto generale conformativo del potere nei limiti dei principi posti dalla norma statale.

L'atto regolamentare può essere oggetto di valutazione in sede di controllo della regolarità finanziaria della gestione e del conseguimento degli obiettivi di riduzione della spesa, al fine di verificare il rispetto delle indicazioni dettate dalla norma generale e in particolare se i vincoli introdotti risultino o meno idonei al raggiungimento dell'obiettivo.

In ordine ai criteri per un possibile adattamento la stessa delibera n. 36 contiene una serie di indicazioni che stabiliscono precisi indirizzi e puntuali modalità applicative della norma, riguardanti anche la valutazione di casi particolari nei quali il contratto temporaneo discenda da esigenze causate da assenze indipendenti dalla volontà delle parti.

Si conviene sulla necessità di indicare una linea interpretativa per l'applicazione, in via mediata, agli enti locali del principio generale di coordinamento della finanza pubblica, stabilendo indicazioni generali idonee a conservare un'adeguata libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti di spesa di personale, indicando possibili modalità, ma prescindendo dalla enunciazione di regole precise.

Si ribadisce, inoltre, che gli adattamenti alla disciplina generale possono essere disposti da un atto a carattere normativo, quale il regolamento, al quale deve adeguarsi la programmazione in materia di personale, non ritenendo sufficiente che i singoli provvedimenti possano contenere siffatti adattamenti, in quanto così operando si perderebbe una linea applicativa coerente e potrebbero prevalere esigenze estemporanee.

Si pone, quindi, la necessità di estrapolare, dalle disposizioni in esame, un principio generale rispettoso di uno spazio aperto all'esercizio dell'autonomia dell'ente locale, indicando criteri ai quali potrebbe ispirarsi la disciplina di adattamento, mentre

stabilire in questa sede specifici casi in cui si potrebbe prescindere dall'applicazione del limite, potrebbe inficiare la naturale cogenza del principio di diritto risultante dalle disposizioni in esame, disconoscendo il carattere unitario e necessariamente determinato del limite di spesa introdotto dal disposto normativo.

Al fine di individuare il contenuto dei principi da estrapolare deve essere anche presa in esame la valutazione complessiva emergente dalla recente legislazione in ordine all'impiego di modalità di lavoro flessibile presso le pubbliche amministrazioni e la preferenza rivolta al tempo indeterminato riconosciuta nell'art. 36 del d.lgs. n. 165/2001 e confermata nella legge finanziaria per il 2007, che ha previsto la stabilizzazione dei rapporti, riportando ai soli casi di riconosciute esigenze temporanee l'impiego di forme di flessibilità. La legge 27 dicembre 2006, n. 299 ha, infatti, previsto la possibilità, per le pubbliche amministrazioni, di procedere alla stabilizzazione di personale, utilizzato con contratti di natura temporanea, ma con riferimento ad esigenze durature dell'amministrazione. Tale stabilizzazione poteva essere effettuata nei limiti della disponibilità finanziaria stabilita nella medesima legge e con il rispetto delle disposizioni in tema di dotazioni organiche.

Al riguardo assumono particolare rilievo i recenti interventi normativi che da un lato assoggettano a severi limiti di importo il ricorso a tali forme contrattuali e dall'altro apportano ulteriori modifiche alla norma cardine della materia costituita dall'art. 36 del d.lgs. n. 165/2001 volte a circoscrivere maggiormente l'utilizzo di queste figure contrattuali. In sostanza esse dovrebbero essere riservate all'esercizio di compiti temporanei e non rivolgersi allo svolgimento delle funzioni ordinarie dell'ente.

In questo ambito applicativo oltre al limite generale relativo al *turn over* e al tetto di spesa complessivo può avere pregnanza anche un limite che riguardi particolarmente le forme di lavoro flessibile ed imponga un loro contenimento rispetto alla spesa effettuata allo stesso titolo in esercizi pregressi.

Un ulteriore limite per i contratti flessibili è indice del disfavore del legislatore per l'impiego di tali forme che dovrebbero essere utilizzate esclusivamente per esigenze temporanee; tuttavia per gli enti locali il limite suddetto non può essere definito rigidamente ed è necessario affidarne alla loro autonomia la regolamentazione concreta che deve risultare in grado di assicurare l'obiettivo di riduzione della spesa.

Il principio di fondo che è possibile trarre dalla norma è quello della riduzione della spesa per le diverse forme di lavoro flessibile essendo desumibile un chiaro *favor* del legislatore per l'instaurazione da parte delle pubbliche amministrazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato. A tale aspetto che attiene alle tipologie dei rapporti non stabili si affianca un altrettanto generale intento di riduzione nel tempo della spesa di personale che la investe nel suo complesso e si specifica in distinti limiti in relazione al modello contrattuale adottato.

Pertanto è necessario che gli enti locali si conformino ai principi suddetti e, ove non si ravvisino particolari esigenze operative da salvaguardare, che dovrebbero essere riservate agli enti di minori dimensioni, che non dispongono nella loro ridotta struttura organizzativa di strumenti adeguati per fronteggiare occorrenze particolari, applichino direttamente la norma generale come formulata.

Invece nel 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 attraverso un atto normativo dell'ente procedere all'adattamento del vincolo a condizione che vengano raggiunti gli obiettivi di fondo della disciplina e che venga assicurata la riduzione di spesa per le forme di assunzione temporanea elencate.

In particolare il limite di spesa che l'art. 9 comma 28 del DL n. 78/2010, modula distintamente per il personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, e per la spesa per personale relativa a contratti di formazione-lavoro, ad altri rapporti formativi, alla somministrazione di lavoro, nonché al lavoro accessorio, potrà essere considerato in un unico coacervo, ampliando in tal modo le possibilità di azione dell'ente.

Altri adattamenti impostati secondo criteri di razionalità limitati alla libera allocazione di risorse all'interno di prestabiliti limiti complessivi, potranno essere introdotti a condizione che venga data la dimostrazione della invarianza degli effetti complessivi in termini di riduzione della spesa nell'esercizio finanziario.

La presenza di tali possibili margini di adattamento consente di rinvenire nelle considerazioni che precedono la soluzione del primo quesito sottoposto dal comune di Marcignago, come ulteriormente sviluppato nella delibera di rimessione, relativo a particolari situazioni nelle quali si manifesta l'esigenza di stabilire il grado di cogenza

della normativa e la connessa latitudine del possibile adeguamento. Mentre per il secondo quesito proposto dal Comune, relativo all'assoggettamento al limite degli incarichi dirigenziali conferiti con contratto a tempo determinato, ai sensi dell'art. 110 del d.lgs. 267 del 18 agosto 2000 - pur essendo stato oggetto di considerazione da parte della Sezione per la Lombardia - non si rinviene un chiaro intento di rimessione a queste Sezioni Riunite a fini di pronuncia.

Stante quanto precede in ordine ai criteri applicativi della normativa esaminata, va ricordato altresì, su un piano generale, che il legislatore si è dato carico di introdurre un differimento dell'applicazione del vincolo per le situazioni ritenute più impellenti. Infatti il DL 216/2011 (conv. in legge 14/2012) all'art 1 comma 6-bis prevede che: "Le disposizioni dell'articolo 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e successive modificazioni, si applicano alle assunzioni del personale educativo e scolastico degli enti locali, nonché di personale destinato all'esercizio delle funzioni fondamentali di cui all'articolo 21, comma 3, lettera b), della legge 5 maggio 2009, n. 42, ed ai lavoratori socialmente utili coinvolti in percorsi di stabilizzazione già avviati ai sensi dell'articolo 1, comma 1156, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e successive modificazioni, alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, nei limiti delle risorse già disponibili nel bilancio degli enti locali a tal fine destinate, a decorrere dall'anno 2013".

P.Q.M.

le Sezioni Riunite della Corte dei conti, in relazione a quanto prospettato dalla Sezione regionale per la Lombardia con la deliberazione 36/2011/QIMG, ritengono che:

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 potrebbe 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.

A cura della Segreteria delle Sezioni riunite, copia della presente deliberazione e del relativo allegato sono trasmessi alla Sezione regionale di controllo per il Veneto per le conseguenti comunicazioni all'ente interessato, nonché alla Sezione delle Autonomie, alle Sezioni riunite per la Regione siciliana ed alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

IL RELATORE
Francesco PETRONIO

IL PRESIDENTE
Luigi GIAMPAOLINO

Depositato in segreteria il 17 aprile 2012

IL DIRIGENTE
Patrizio MICHETTI