



*Corte dei Conti*

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati:

dott. Marcovalerio Pozzato	Presidente
dott. Alberto Rigoni	Consigliere (relatore)
dott. Tiziano Tessaro	Consigliere
dott. Marco Scognamiglio	Primo referendario
dott.ssa Ilaria Pais Greco	Primo referendario
dott. Antonino Carlo	Referendario
dott. Massimo Galiero	Referendario
dott. Massimiliano Maitino	Referendario

**Adunanza del 20 novembre 2024**

**Richiesta di parere**

**del Comune di Tredozio (FC)**

VISTO l'art. 100, c. 2, Cost.;

VISTA la L. costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

VISTO il T.U. delle Leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214;

VISTI la L. 14 gennaio 1994, n. 20 e il D.L. 23 ottobre 1996, n. 543, convertito con modificazioni dalla L. 20 dicembre 1996, n. 639, recanti disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei conti;

VISTO il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti di cui alla del. n. 14/2000 delle Sezioni Riunite della Corte dei conti;

VISTA la L. 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla L. costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

VISTA la L.R. Emilia-Romagna 9 ottobre 2009, n. 13, istitutiva del Consiglio delle Autonomie locali;

VISTA la del. n. 9/SEZAUT/2009/INPR della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti;

VISTA la del. n. 3/SEZAUT/2014/QMIG della Sezione delle Autonomie della

Corte dei conti;

VISTA la del. n. 5/SEZAUT/2022/QMIG della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti;

VISTE le del. n. 8 del 26 marzo 2010 e n. 54 del 17 novembre 2010 delle Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte dei conti;

VISTO l'art. 17, c. 31, del D.L. 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla L. 3 agosto 2009, n. 102;

VISTO l'art. 6, c. 4, del D.L. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla L. 7 dicembre 2012, n. 213;

VISTA la richiesta di parere avanzata dal Sindaco del Comune di Tredozio (FC), in data 12 settembre 2024;

VISTO il decreto presidenziale n. 44/2024 del 13 settembre 2024, con il quale la questione è stata deferita all'esame collegiale di questa Sezione regionale di controllo per il giorno 14 novembre 2024, successivamente rinviata al 20 novembre 2024;

VISTA l'ordinanza presidenziale con la quale la Sezione è stata convocata l'odierna Camera di consiglio;

UDITO nella Camera di consiglio il relatore, Consigliere Alberto Rigoni

## **FATTO**

Il Sindaco del Comune di Tredozio (FC) ha trasmesso a questa Sezione una richiesta di parere, ai sensi dell'art. 7, c. 8, della L. n. 131/2003. L'Ente chiede se sia possibile adottare un provvedimento motivato nel quale fare riferimento, quale parametro utile ai fini dell'effettuazione della spesa per i rapporti di lavoro flessibile, a quella strettamente necessaria per far fronte, in via del tutto eccezionale e per il periodo necessario alla copertura dei posti vacanti, non definibile *a priori*, ai servizi fondamentali del Comune elencati nell'art. 14, c. 27, del D.L. 31 maggio 2010, n. 78, convertito in L., con modificazioni, dall'art. 1, c. 1, L. 30 luglio 2010, n. 122, recante "*Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica*". Tale norma, all'art. 9, c. 28, pone severi limiti di spesa prevista per i contratti di lavoro flessibili per le Amministrazioni dello Stato e per gli altri soggetti pubblici ivi elencati, compresi gli enti locali. A supporto della richiesta, il Comune di Tredozio ha descritto analiticamente la situazione di organico dei diversi Servizi nei quali si compone la relativa amministrazione, descrivendo particolari problematiche attinenti all'area tecnica e all'area segreteria, e ha rappresentato che il limite cui è sottoposto per l'assunzione di personale flessibile, calcolato ai sensi dell'art. 9, c. 28, del citato

D.L. n. 78/2010 ammonta ad euro 5.626,65. L'Ente richiedente evidenzia alcuni elementi fattuali particolareggiati dai quali si evince che il limite predetto risulta interamente utilizzato fino al 31 dicembre 2023 per coprire i costi dell'assunzione del responsabile dell'area tecnica per 3 ore settimanali, e che per detto incarico, previo interpello presso l'Unione dei Comuni della Romagna forlivese, non è stata raccolta alcuna disponibilità. La medesima situazione si verifica per l'assunzione per 9 ore settimanali di un funzionario destinato all'area amministrativa con funzioni di vicesegretario comunale.

Per risolvere detta situazione di sofferenza gestionale, il Comune di Tredozio chiede se si possa emettere un provvedimento motivato da cui poter fissare un parametro oggettivo per stabilire il tetto di spesa di cui all'art. 9, comma 28, D.L. n. 78/2010 relativo alle spese strettamente necessarie e declinate dall'art. 14, c. 27, D.L. n. 78/2010.

## **DIRITTO**

### **1. Verifica dell'ammissibilità della richiesta di parere**

L'art. 7, c. 8, della L. n. 131/2003 - disposizione che costituisce il fondamento normativo della funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti - attribuisce alle Regioni e, di norma tramite il Consiglio delle Autonomie locali, se istituito, anche a Comuni, Province e Città metropolitane la facoltà di richiedere alla Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica. Con deliberazione approvata nell'adunanza del 27 aprile 2004, la Sezione delle Autonomie ha delineato gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio della funzione consultiva intestata alla Corte dei conti, identificando, in particolare, i requisiti di ammissibilità soggettiva e oggettiva della richiesta di parere, qualificandoli come caratteri di specializzazione funzionale che connotano la Corte dei conti in sede consultiva.

Pertanto, preliminarmente a ogni valutazione nel merito, il Collegio è tenuto a verificare l'ammissibilità soggettiva (legittimazione dell'organo richiedente) e oggettiva (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica, generalità ed astrattezza, mancanza di interferenza con altre funzioni svolte dalla magistratura contabile o di diverso ordine giurisdizionale) della richiesta di parere formulata ai sensi dell'art. 7, c. 8, della L. n. 131/2003 dal Comune di Tredozio, stante la natura eccezionale della funzione consultiva attribuita alla Corte dei conti e la conseguente impossibilità di configurare l'attività che ne costituisce espressione come consulenza generale sull'operato dell'Amministrazione.

#### **1.1 Ammissibilità soggettiva**

In relazione al requisito dell'ammissibilità soggettiva, i presupposti per la richiesta di parere devono essere valutati con riguardo alla legittimazione dell'ente ed alla capacità della persona fisica firmataria a essere qualificata come organo dotato di legale rappresentanza.

Al riguardo, la Sezione delle Autonomie (cfr. del. n. 11/SEZAUT/2020/QMIG) ha chiarito che tale profilo sottende l'analisi della legittimazione soggettiva "esterna" ed "interna". La prima, intesa come legittimazione a richiedere pareri alle Sezioni regionali di controllo, *"appartiene alle Regioni, che la esercitano direttamente, e a Comuni, Province e Città metropolitano, le cui richieste sono formulate, di norma, tramite il Consiglio delle Autonomie locali, se istituito"* (cfr. del. n. 11/SEZAUT/2020/QMIG). L'elencazione dei soggetti legittimati a richiedere parere alle Sezioni regionali, contenuta nell'art. 7, c. 8, della L. n. 131/2003, è ritenuta tassativa dalla giurisprudenza contabile in quanto la disposizione menzionata riproduce letteralmente quella dell'art. 114 Cost., di cui costituisce attuazione (cfr. Sez. Autonomie, del. n. 13/AUT/2007). Peraltro, tale Giudice, in funzione nomofilattica, ha esteso ulteriormente il perimetro della previsione, ad esempio riconoscendo la legittimazione a richiedere pareri anche alle Unioni di Comuni, pur se limitatamente a questioni inerenti alle funzioni da essa esercitate, assimilando a tal fine l'Unione al Comune e configurandola quale proiezione dei singoli enti partecipanti all'esercizio congiunto di funzioni di competenza comunale (cfr. Sez. Autonomie, del. n. 1/SEZAUT/2021/QMIG).

Relativamente alla "legittimazione soggettiva interna", la Sezione delle Autonomie ha chiarito che questa *"riguarda il potere di rappresentanza del soggetto che agisce in nome e per conto dell'ente nella richiesta di parere"* e che la richiesta stessa, d'altra parte, possa considerarsi ammissibile solo se proviene dall'organo rappresentativo dell'Ente (Presidente della Giunta regionale, Presidente della Provincia, sindaco o, nell'ipotesi di atti di normazione, il Consiglio regionale, provinciale e comunale) e che, pertanto, nel caso di un Comune *"...ai sensi dell'art. 50, comma 2, TUEL, è il Sindaco il legale rappresentante dell'ente comunale e, pertanto, tale figura istituzionale costituisce organo di vertice politico con legittimazione soggettiva interna ed esterna a sollecitare l'esercizio della funzione consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti"* (cfr. del. n. 11/SEZAUT/2020/QMIG).

La richiesta di parere sottoposta all'odierno esame risulta soggettivamente ammissibile, sia con riguardo all'Ente richiedente sia con riguardo all'organo legittimato, in quanto l'istanza di parere proviene dal Comune – ente espressamente indicato nell'art. 7, c. 8, L. n. 131/2003 – ed è sottoscritta dal

Sindaco, soggetto titolare della rappresentanza istituzionale dell'ente locale ai sensi dell'art. 50, c. 2, Tuel.

Per completezza, si rappresenta che l'istanza è stata trasmessa direttamente dall'Ente locale e non per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali, organo previsto dell'art. 123 della Costituzione: tuttavia, l'art. 7, c. 8, della L. 131/2003, nel prevedere che le richieste possano essere formulate "di norma" tramite il Consiglio delle Autonomie locali, non esclude che ci sia un rapporto diretto tra le Amministrazioni e le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

## **1.2 Ammissibilità oggettiva**

In merito al requisito dell'ammissibilità oggettiva, i relativi presupposti possono ritenersi soddisfatti allorché ricorrano congiuntamente le seguenti condizioni.

Innanzitutto, la richiesta di parere, oltre a dover concernere una questione connessa a specifici interessi dell'ente richiedente, deve essere riconducibile al perimetro della materia della contabilità pubblica, per come declinata sia dalle Sezioni Riunite in sede di controllo che dalla Sezione delle Autonomie.

Con la deliberazione n. 54/CONTR/10 (resa nell'esercizio della funzione nomofilattica ex art. 17, c. 31, del D.L. n. 78/2009, convertito, con modificazioni, dalla L. n. 102/2009), le Sezioni Riunite in sede di controllo hanno accolto una nozione di contabilità pubblica coincidente "con il sistema di norme e principi che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti locali" e che concerne la disciplina dei bilanci, dell'acquisizione delle entrate, dell'organizzazione finanziaria-contabile, del patrimonio, della gestione delle spese, dell'indebitamento, della rendicontazione e dei relativi controlli. Più in generale, e in una prospettiva dinamica dell'accezione, che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri, essa concerne tutti quei profili che siano idonei ad avere riflessi sulla sana gestione finanziaria degli enti e dei pertinenti equilibri di bilancio. Sicché, *"per effetto della particolare considerazione riservata dal Legislatore, nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica"* (cfr. del. n. 3/2014/SEZAUT), in tale particolare prospettiva una materia comunemente afferente alla gestione amministrativa può venire in rilievo sotto il profilo della contabilità pubblica. Ne consegue che nel perimetro della nozione di contabilità pubblica rientrano anche questioni pur ad essa non direttamente e strettamente riferibili, ma che riguardano l'interpretazione di limiti e divieti *"strumentali al raggiungimento di specifici obiettivi di contenimento della spesa"*, o, in altre parole, situazioni in cui possono rinvenirsi quei caratteri – se non di esclusività – di specializzazione funzionale che caratterizzano la Corte in sede consultiva, e che

giustificano la peculiare attribuzione da parte del Legislatore (cfr. del. n. 17/SEZAUT/2020/QMIG e 5/SEZAUT/2022/QMIG).

Tali conclusioni sono state condivise dalla Sezione delle Autonomie nell'esercizio della funzione nomofilattica ex art. 6, c. 4, del D.L. n. 174/2012, convertito con modificazioni dalla L. n. 213/2012, da ultimo, con le deliberazioni n. 11/SEZAUT/2020/QMIG, n. 5/SEZAUT/2022/QMIG, n. 9/SEZAUT/2022/QMIG e n. 14/SEZAUT/2022/QMIG. In particolare, con la deliberazione n. 9/SEZAUT/2022/QMIG, la Sezione delle Autonomie ha chiarito che «la linea di confine della funzione consultiva intestata alla magistratura contabile in materia di personale si colloca tra norme che pongono limiti e divieti strumentali al raggiungimento di specifici obiettivi di contenimento della spesa e norme che hanno meri riflessi di natura finanziaria. Le prime rientrano in una nozione dinamica di contabilità pubblica; le seconde esorbitano dal suo ambito. Alle prime sono ascrivibili, ad esempio, le disposizioni che fissano limiti in materia di spese per il personale e vincoli alle capacità assunzionali correlati alla sostituzione di quello cessato (c.d. *turn-over*). La *ratio* sottesa a tali norme, infatti, consiste nell'esigenza di contenimento della spesa pubblica per il personale ai fini del rispetto degli obiettivi di finanza pubblica».

La nozione di contabilità pubblica, tuttavia, non può neppure estendersi sino a ricomprendere tutti i vari ambiti dell'azione amministrativa "(...) *con l'ulteriore conseguenza che le Sezioni regionali di controllo diventerebbero organi di consulenza generale della Autonomie locali*" (cfr. del. n. 5/2006 Sez. Autonomie, cit.). 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, da ultimo, una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà e di indipendenza dell'organo nello svolgimento delle sue funzioni magistratuali, anche di controllo.

Inoltre, la fattispecie oggetto della richiesta di parere deve possedere i caratteri della generalità e dell'astrattezza, quindi deve essere finalizzata a ottenere indicazioni sulla corretta interpretazione di norme, principi ed istituti attinenti alla materia contabile; ciò al fine di evitare che il parere possa tradursi nella formulazione di indirizzi di carattere specifico nei confronti dell'Amministrazione richiedente, ovvero in impropri avalli alle scelte politiche o gestionali già assunte o in procinto di essere assunte. In conformità al proprio consolidato orientamento, infatti, la Corte è chiamata a fornire indicazioni di carattere generale sull'interpretazione della normativa applicabile, spettando, poi,

all'Amministrazione richiedente adottare le concrete decisioni sulla successiva attività di gestione.

Infine, il quesito prospettato deve essere tale da impedire che l'attività consultiva interferisca con altre funzioni della Corte dei conti o di altre giurisdizioni: in altri termini, i pareri non devono collocarsi in una posizione di pregiudizialità nei riguardi di altri giudizi né possono essere funzionali all'adozione di specifici atti gestionali, dal momento che, diversamente, detta funzione si tradurrebbe in una atipica attività di consulenza preventiva sulla legittimità dell'operato amministrativo, attivata dall'interessato al fine di precostituire una causa giustificativa di esonero di responsabilità (cfr. per tutte: Sez. Autonomie, del. 11/SEZAUT/2020/QMIG). Peraltro, la Sezione delle Autonomie ha precisato che la «presenza di pronunce di organi giurisdizionali di diversi ordini [...] può costituire un indicatore sintomatico della estraneità della questione alla "materia di contabilità pubblica". Si tratta, evidentemente, di fattispecie in cui i profili contabili, se non marginali, non sono comunque preminenti rispetto ad altre problematiche di ordine giuridico che più propriamente devono essere risolte in diversa sede» (del. n. 3/2014 cit.).

**1.2.1** Sulla base delle coordinate sopra riferite, questo Collegio ritiene ammissibile dal punto di vista oggettivo il quesito, in quanto riferito alla materia delle spese di personale, le cui disposizioni si collocano tra le norme che pongono limiti e divieti strumentali al raggiungimento di specifici obiettivi di contenimento della spesa pubblica.

Tuttavia, il Collegio prenderà in esame il quesito avanzato dal Comune di Tredozio limitatamente ai suoi caratteri generali ed astratti, offrendo una lettura interpretativa del quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento all'obbligo stabilito dall'art. 9, c. 28, del D.L. n. 78/2010, convertito dalla L. n. 122/2010, in merito alla sussistenza di deroghe ai vincoli alla medesima tipologia di spesa.

**2** L'art. 9, c. 28, del D.L. 31 maggio 2010, n. 78 («*Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica*», convertito con modificazioni dalla L. 30 luglio 2010, n. 122), pone principi di coordinamento della finanza pubblica nei confronti degli enti territoriali autonomi, nel quadro di disposizioni finalizzate al contenimento delle spese in materia di personale, con specifico riferimento ai rapporti di coloro che collaborano con le pubbliche amministrazioni in virtù di contratti diversi da quello di lavoro subordinato a tempo indeterminato.

Nel testo attualmente vigente e per quanto di interesse è previsto che, a decorrere dal 2011, le amministrazioni dello Stato, anche a ordinamento

autonomo, le agenzie, incluse le Agenzie fiscali di cui agli artt. 62, 63 e 64 del D.Lgs. 30 luglio 1999, n. 300, gli enti pubblici non economici, le università e gli enti pubblici di cui all'art. 70, c. 4, del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, possono avvalersi – fermo quanto previsto dagli artt. 7, c. 6, e 36 del D.Lgs. n. 165/2001 – 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 nel 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'art. 70, c. 1, lett. d) del D.Lgs. 10 settembre 2003, n. 276 non può essere superiore al 50 per cento di quella sostenuta per le rispettive finalità nell'anno 2009.

I menzionati limiti 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. Peraltro, il comma in commento ha cura di precisare che le disposizioni richiamate 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 il 2014, per gli enti locali in sperimentazione di cui all'art. 36 del D.Lgs. 23 giugno 2011, n. 118, 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 *de quibus* non si applicano alle regioni e agli enti locali in regola con l'obbligo di riduzione delle spese di personale di cui all'art. 1, c. 557 e 562 della L. 27 dicembre 2006, n. 296, nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente, restando 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 delle limitazioni predette costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale.

Chiamato a risolvere una questione di legittimità costituzionale per una presunta lesione del principio di autonomia organizzativa degli enti locali (sollevata ai sensi degli artt. 117, c. 3, e 119, Cost.), il Giudice delle Leggi ha rilevato la compatibilità costituzionale della disposizione in esame, ritenendo sufficientemente garantiti i margini di autonomia lasciati agli enti territoriali sulle modalità di riduzione della spesa relativa alle singole fattispecie contrattuali, pur perseguendo il rispetto degli obiettivi di contenimento complessivi di essa e nell'esercizio della competenza concorrente in materia di «coordinamento della finanza pubblica» (Corte cost., sentenze n. 173/2012 e n. 61/2014).

In definitiva, i «limiti "quantitativi" alla spesa introdotti dall'art. 9, c. 28, si inseriscono in un più generale disegno volto ad arginare l'utilizzo indiscriminato di contratti di tipo flessibile in chiave antielusiva rispetto ai vincoli progressivamente introdotti per le spese di personale a tempo indeterminato, evitando, al contempo, l'insorgenza di nuovo precariato, in grado di vanificare le politiche di stabilizzazione». A riprova dell'assunto, infatti, l'art. 36, D.Lgs. 165/2001, «introduce un evidente *favor* per i contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato, da utilizzare per dare risposta ai fabbisogni ordinari ed alle esigenze di carattere duraturo, nel rispetto delle norme contrattuali e della disciplina di settore. Al contempo, relega le forme contrattuali flessibili all'esclusivo soddisfacimento di esigenze di carattere temporaneo o eccezionale» (cfr. Sez. Autonomie, n. 1/2017/QMIG).

**2.1** L'art. 9, c. 28, in commento è stato investito anche da numerose pronunce della Sezione delle Autonomie di questa Corte, di cui si riportano i relativi principi di diritto.

Nella deliberazione n. 2/2015/QMIG, la Sezione ha chiarito che le «limitazioni dettate dai primi sei periodi dell'art. 9, c. 28, del D.L. n. 78/2010, in materia di assunzioni per il lavoro flessibile, alla luce dell'art. 11, c. 4-bis, del D.L. 90/2014 (che ha introdotto il settimo periodo del citato comma 28), non si applicano agli enti locali in regola con l'obbligo di riduzione della spesa di personale di cui all'art. 1, c. 557 e 562 della L. n. 296/2006, ferma restando la vigenza del limite massimo della spesa sostenuta per le medesime finalità nell'anno 2009, ai sensi del successivo ottavo periodo dello stesso comma 28».

Con deliberazione n. 14/2016/QMIG, la stessa Sezione ha precisato che le «spese riferite agli incarichi dirigenziali conferiti ex art. 110, primo comma, del decreto legislativo n. 267 del 2000 devono essere computate ai fini del rispetto del limite di cui all'art. 9, comma 28, del decreto legge n. 78 del 2010, convertito con modificazioni dalla legge n. 122 del 2010».

Ancora, secondo la deliberazione n. 23/2016/QMIG, «... il limite di spesa previsto dall'art. 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, non trova applicazione nei casi in cui l'utilizzo di personale a tempo pieno di altro Ente locale, previsto dall'art. 1, comma 557, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, avvenga entro i limiti dell'ordinario orario di lavoro settimanale, senza oneri aggiuntivi, e nel rispetto dei vincoli posti dall'art. 1, commi 557 e 562, della legge 27 dicembre 2006, n. 296. La minore spesa dell'ente titolare del rapporto di lavoro a tempo pieno non può generare spazi da impiegare per spese aggiuntive di personale o nuove assunzioni».

La deliberazione n. 12/2017/QMIG ha poi affermato che «La spesa relativa al personale utilizzato in posizione di comando esula dall'ambito applicativo dell'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010, ferma restando l'imputazione figurativa della spesa per l'ente cedente».

Nel perimetro interpretativo della disposizione, poi, si inserisce anche la già citata deliberazione n. 1/2017/QMIG, a tenore della quale: «... 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. La spesa per l'integrazione salariale dei lavoratori socialmente utili rientra nell'ambito delle limitazioni imposte dall'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010, nei termini ivi previsti, ove sostenuta per acquisire prestazioni da utilizzare nell'organizzazione delle funzioni e dei servizi dell'ente».

Successivamente, con la deliberazione n. 15/2018/QMIG, la Sezione delle Autonomie ha esteso il principio fissato con la deliberazione n. 1/2017/QMIG, con riferimento all'ipotesi di assenza di spesa sostenuta nel 2009 per lavoro flessibile, anche alle fattispecie «di spesa storica irrisoria in ossequio alla medesima *ratio* che ne ha determinato la formulazione originaria».

In particolare, secondo tale ultima deliberazione, il «criterio della “spesa necessaria per far fronte ad un servizio essenziale per l’ente” rappresenta, dunque, una concreta indicazione per gli enti in regola con l’obbligo di riduzione e contenimento delle spese di personale di cui all’art. 1 della L. 27 dicembre 2006, n. 296 i quali, vieppiù ove siano di modeste dimensioni e possano contare su esigue risorse umane a disposizione, risulterebbero oltremodo penalizzati dall’assenza di spesa storica pur essendo particolarmente esposti a contingenze di natura straordinaria e non prevedibile.

Configurandosi come limite minimo, la creazione di una “nuova” base di spesa, valida per il futuro, non incide, né fa venir meno la tassatività e specificità delle ipotesi di esclusione della disciplina vincolistica in materia di spese del personale previste dal d.l. n. 90/2014 né si pone in contrasto con la linea ermeneutica di stretta interpretazione che, a diversi fini, è stata sintetizzata da questa stessa Sezione nell’adagio “*ubi lex voluit dixit*” (deliberazioni n. 21/2014 e n. 2/2015). Ebbene, una volta ammessa l’esistenza di un parametro – pur non espressamente previsto dal legislatore, ma desunto dal complesso normativo – non appare coerente affermare che, viceversa, nell’ipotesi in cui la spesa esista, ma sia assolutamente inadeguata e inidonea a costituire un riferimento per assunzioni a carattere flessibile necessarie per l’espletamento di un servizio essenziale, non trovi applicazione – per gli enti virtuosi di modeste dimensioni – il principio di diritto enunciato con la deliberazione n. 1/2017, rimanendo, invece, indefettibili i limiti indicati dalla norma».

Ne è conseguito il principio di diritto in base al quale: «Ai fini della determinazione del limite di spesa previsto dall’art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010 e s.m.i., l’ente locale di minori dimensioni che abbia fatto ricorso alle tipologie contrattuali ivi contemplate nel 2009 o nel triennio 2007-2009 per importi modesti, inidonei a costituire un ragionevole parametro assunzionale, può, con motivato provvedimento, individuarlo nella spesa strettamente necessaria per far fronte, in via del tutto eccezionale, 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». Sicché, in una prospettiva sistematica, ispirata al principio costituzionale di ragionevolezza, funzionale a lasciare alcuni margini di azione nell’applicazione, altrimenti vistosamente limitata, dei vincoli posti dall’art. 9, c. 28, del D.L. n. 78/2010, laddove la spesa di riferimento (sostenuta nel 2009 per rapporti di lavoro flessibili) sia a tal punto minimale da non essere idonea a integrare «un ragionevole parametro assunzionale», prosegue la Sezione, «resta

fermo l'obbligo dell'Ente di fornire una adeguata motivazione in ordine alla effettiva necessità di garantire servizi essenziali e alla ragionevolezza delle scelte assunzionali da adottare, in termini di economicità ed efficacia». Tale obbligo di motivazione, portato dall'art. 3, c. 1, della L. 7 agosto 1990, n. 241 che lo impone per «ogni provvedimento amministrativo, compresi quelli concernenti l'organizzazione amministrativa, lo svolgimento dei pubblici concorsi ed il personale», con la sola esclusione, in base al successivo c. 2, degli atti normativi e di quelli a contenuto generale, rende manifesta la necessità che la decisione dell'amministrazione trovi sostegno in un apparato motivazione robusto, capace di esternare le ragioni di una scelta non in sintonia con il dato testuale.

**2.2** Numerose deroghe all'impianto congegnato dall'art. 9, c. 28, del D.L. n. 78/2010, sui limiti alle spese per il personale, sono state introdotte in via legislativa, prevalentemente in concomitanza con la necessità di fronteggiare situazioni eccezionali o emergenziali:

- art. 22, c. 1, del D.L. 24 aprile 2017, n. 50 («Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo», convertito con modificazioni dalla l. 21 giugno 2017, n. 96): «Fermo restando il rispetto degli obiettivi di finanza pubblica e della vigente normativa in materia di contenimento della spesa complessiva di personale, i comuni, in deroga a quanto disposto dall'articolo 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, possono procedere ad assunzioni di personale con contratto di lavoro a tempo determinato a carattere stagionale, nel rispetto delle procedure di natura concorsuale ad evidenza pubblica, a condizione che i relativi oneri siano integralmente a carico di risorse, già incassate nel bilancio dei comuni, derivanti da contratti di sponsorizzazione ed accordi di collaborazione con soggetti privati e che le assunzioni siano finalizzate esclusivamente alla fornitura di servizi aggiuntivi rispetto a quelli ordinari, di servizi pubblici non essenziali o di prestazioni verso terzi paganti, non connessi a garanzia di diritti fondamentali»;
- art. 1, c. 200, della L. 27 dicembre 2017, n. 205 («Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020»): «Al fine di garantire il servizio sociale professionale come funzione fondamentale dei comuni, secondo quanto stabilito dall'articolo 14, comma 27, lettera g), del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78,

convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e, contestualmente, i servizi di cui all'articolo 7, comma 1, del decreto legislativo 15 settembre 2017, n. 147, a valere e nei limiti della metà delle risorse di cui all'articolo 7, comma 3, del medesimo decreto legislativo attribuite a ciascun ambito territoriale, possono essere effettuate assunzioni di assistenti sociali con rapporto di lavoro a tempo determinato, fermo restando il rispetto degli obiettivi del pareggio di bilancio, in deroga ai vincoli di contenimento della spesa di personale di cui all'articolo 9, comma 28, del citato decreto-legge n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010, e all'articolo 1, commi 557 e 562, della legge 27 dicembre 2006, n. 296»;

- art. 1, c. 801, della L. 30 dicembre 2020, n. 178 («Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023»): «Per le finalità di cui al comma 797 e al comma 792, a valere sulle risorse di cui al comma 799 e al comma 792 e nel limite delle stesse nonché dei vincoli assunzionali di cui all'articolo 33 del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 giugno 2019, n. 58, i comuni possono effettuare assunzioni di assistenti sociali, con rapporto di lavoro a tempo indeterminato, fermo restando il rispetto degli obiettivi del pareggio di bilancio, in deroga ai vincoli di contenimento della spesa di personale di cui all'articolo 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e all'articolo 1, commi 557 e 562, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, anche ai sensi dell'articolo 57, comma 3-*septies*, del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126»;
- art. 31-*bis* del D.L. 6 novembre 2021, n. 152 («Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose», convertito con modificazioni dalla L. 29 dicembre 2021, n. 233): «Al solo fine di consentire l'attuazione dei progetti previsti dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), i comuni che provvedono alla realizzazione degli interventi previsti dai predetti progetti possono, in deroga all'articolo 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e all'articolo 259, comma 6, del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, assumere con contratto a tempo determinato personale con

qualifica non dirigenziale in possesso di specifiche professionalità per un periodo anche superiore a trentasei mesi, ma non eccedente la durata di completamento del PNRR e comunque non oltre il 31 dicembre 2026, nel limite di una spesa aggiuntiva non superiore al valore dato dal prodotto della media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati, considerate al netto del fondo crediti di dubbia esigibilità stanziato nel bilancio di previsione, per la percentuale distinta per fascia demografica indicata nella tabella 1 annessa al presente decreto. Le predette assunzioni sono subordinate all'asseverazione da parte dell'organo di revisione del rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio. La spesa di personale derivante dall'applicazione del presente comma, anche nel caso di applicazione del regime di "scavalco condiviso" previsto dalle vigenti disposizioni contrattuali, non rileva ai fini dell'articolo 33 del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 giugno 2019, n. 58, e dell'articolo 1, commi 557 e 562, della legge 27 dicembre 2006, n. 296».

La particolarità delle fattispecie richiamate induce a ritenere, in linea con il canone ermeneutico di cui al brocardo «*ubi lex voluit, dixit; ubi noluit, tacuit*» che, oltre quelle espressamente previste, non residui alcuno spazio per l'incidenza di deroghe sui vincoli disciplinati dall'art. 9, c. 28, del D.L. n. 78/2010.

Ne consegue che, restando rimessa alla esclusiva discrezionalità e responsabilità dell'Ente ogni eventuale scelta che intenda adottare per la soluzione delle attività gestionali connesse alle questioni di diritto qui trattate, con riguardo alla richiesta di parere avanzata dal Comune di Tredozio, la Sezione si attiene al principio di diritto affermato dalla Corte dei conti, Sezione Autonomie, nella deliberazione n. 15/2018/QMIG

#### **P.Q.M.**

la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, si pronuncia sulla richiesta di parere avanzata dal Comune di Tredozio nei seguenti termini:

- con riferimento al limite di spesa posto dall'art. 9, c. 28, del D.L. n. 78/2010, sussiste, per gli enti locali di minori dimensioni che nel 2009 abbiano sostenuto una spesa modesta per l'instaurazione di rapporti di lavoro flessibile, la possibilità di utilizzare, come parametro utile ai fini dell'effettuazione della stessa spesa, quella strettamente necessaria per

far fronte, in via del tutto eccezionale, a un servizio essenziale per l'ente, occorrendo garantire, in ogni caso, il rispetto dei presupposti stabiliti dall'art. 36, c. 2 e ss., del D.Lgs. n. 165/2001 e della normativa anche contrattuale ivi richiamata, nonché dei vincoli generali previsti dall'ordinamento;

- ferma restando tale possibilità, le uniche deroghe possibili ai vincoli posti dall'art. 9, c. 28, del D.L. n. 78/2010 sono soltanto quelle espressamente previste dal legislatore al fine di fronteggiare specifiche situazioni

### **DISPONE**

- che la deliberazione sia trasmessa, mediante posta elettronica certificata, al Sindaco del Comune di Tredozio (FC);
- che la stessa sia pubblicata sul sito *Internet* istituzionale della Corte dei conti, banca dati del controllo;
- che l'originale resti depositato presso la Segreteria di questa Sezione regionale di controllo.

Rammenta all'Amministrazione l'obbligo di pubblicazione sul sito web istituzionale della presente deliberazione, ai sensi dell'art. 12 del D.Lgs. n. 33/2013.

Così deciso in Bologna nella Camera di consiglio del 20 novembre 2024.

Il Relatore

Alberto Rigoni

*(firmato digitalmente)*

Il Presidente

Marcovalerio Pozzato

*(firmato digitalmente)*

Depositata in segreteria in data 26 novembre 2024

Il Funzionario preposto

Nicoletta Natalucci

*(firmato digitalmente)*