



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

nell'adunanza del 25 luglio 2019

composta dai magistrati:

Elena BRANDOLINI	Presidente f.f.
Amedeo BIANCHI	Consigliere relatore
Francesca DIMITA	Primo Referendario
Maristella FILOMENA	Referendario
Marco SCOGNAMIGLIO	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 modificato da ultimo con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 del 19 giugno 2008 con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria la Sezione regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000;

VISTA la Legge 5 giugno 2003, n. 131 recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla Legge cost. 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 inoltrata dal Sindaco del Comune di San Zenone degli Ezzelini prot. n. 16477 del 10/12/2018, acquisita al prot. Cdc n. 0009462-10/12/2018-SC_VEN-T97-A;

VISTA l'ordinanza del Presidente f.f. n. 40/2019 di convocazione della Sezione per

l'odierna seduta;

UDITO il Magistrato relatore, Consigliere Amedeo Bianchi

FATTO

Il Sindaco del Comune di San Zenone degli Ezzelini ha trasmesso una richiesta di parere, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della Legge 5 giugno 2003 n. 131, concernente la tematica dei limiti di spesa al lavoro flessibile previsti dal D.L. 31 maggio 2010 n. 78 "*Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica*" convertito con modificazioni in Legge 30 luglio 2010 n. 122.

Dopo aver sintetizzato alcune pronunce della Corte dei Conti - in particolare la deliberazione n. 391/2007 di questa Sezione di controllo e le deliberazioni n. 1/2017/QMIG e 15/2018/QMIG della Sezione delle Autonomie - l'Amministrazione locale ha chiesto a questa Sezione di controllo di chiarire se i principi enunciati nelle predette pronunce possano essere applicati anche "*(...) nel caso di utilizzo del lavoro flessibile, in presenza di "spesa irrisoria" nel periodo di riferimento, oltre il limite ma NELLA INVARIANZA DELLA SPESA COMPLESSIVA (lavoro flessibile + tempo indeterminato) PER IL PERSONALE O ADDIRITTURA NEL CASO DI UNA SUA DIMINUIZIONE. Il caso, nel concreto, potrebbe essere quello di sostituzioni conseguenti a pensionamento di personale o dimissioni dal servizio. Come noto alla Corte infatti le sostituzioni del personale cessato dal servizio non sono immediate ma subordinate alle seguenti verifiche e procedure (capacità assunzionale, piano dei fabbisogni, 34 bis, mobilità ordinaria, procedura di concorso pubblico con pubblicazione in G. Uff.) che richiedono del tempo, addirittura mesi e nel frattempo l'ente deve provvedere anche all'attività svolta dal personale cessato.*"

La nota proseguiva precisando che "*L'opinione dello scrivente è che in tale ultima fattispecie possa operare la piena assimilazione ai casi precedenti con possibilità di ricorrere al lavoro flessibile anche oltre il limite del periodo di riferimento (2009, o media 2007-2009), se idoneo a costituire un parametro assunzionale, in quanto la sostituzione di personale cessato rientra in re ipsa nelle "spese strettamente necessarie a fare fronte ad un servizio essenziale per l'ente". Il nuovo concetto stesso di dotazione organica del personale dipendente postula tale conclusione, dopo il Decreto c.d. Madia, nel quale ogni posizione di lavoro in dotazione organica è essenziale, perché risponde ad un bisogno di servizi al cittadino, con possibilità di ricorrere alle tipologie di lavoro flessibile nelle more dell'assunzione del dipendente sostituito non solo nei limiti della spesa risparmiata per il personale (per il rapporto a tempo indeterminato) senza qualsivoglia problema erariale nella invarianza della spesa complessiva, ma perfino oltre tale limite garantendo però in questo caso la "ragionevolezza delle scelte assunzionali flessibili in termine di economicità ed efficacia". In altri termini, oggi ogni posizione nella dotazione organica è "ESSENZIALE" perché tale è il servizio sottostante e i posti in esubero non sono più presenti stante la ricognizione annuale. Ne consegue che le Decisioni n. 1/2017 e n. 15/2018 potrebbero trovare applicazione anche nel caso di lavoro flessibile destinato alla sostituzione di dipendenti cessati nelle more della stabile assunzione di tali figure professionali.*"

II. Preliminarmente 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).

In relazione ai predetti presupposti deve richiamarsi innanzitutto l'art. 7, comma 8, della Legge n. 131 del 05 giugno 2013 secondo il quale i soggetti giuridici legittimati alla richiesta di parere sono le Regioni, i Comuni, le Province e le Città Metropolitane, prevedendo espressamente 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/SEZAUT/2006 del 10 marzo 2006, n. 54/CONTR/2010 (SS.RR. in sede di Controllo) e, da ultimo, con deliberazione n. 3/SEZAUT/2014/QMIG, intervenute sulla questione nell'esercizio della funzione di orientamento generale assegnata dall'art. 17, comma 31, del D.L. 1 luglio 2009 n. 78, convertito, con modificazioni, con la legge 3 agosto 2009, n. 102.

La Corte dei conti ha stabilito, infatti, 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 *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.

III. Tutto ciò premesso, sotto il profilo soggettivo, la richiesta di parere deve ritenersi ammissibile, in quanto sottoscritta dal Sindaco dell'Ente, organo politico e di vertice, rappresentante legale del medesimo. Si precisa, a tal proposito, che la stessa è stata trasmessa direttamente dall'Ente richiedente e non già per il tramite del Consiglio delle autonomie locali, organo previsto dal vigente art. 123 della Costituzione. Ciò, comunque, non inficia l'ammissibilità della richiesta atteso che la formulazione dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003 n. 131 – a mente della quale la richiesta di parere è "di norma" rivolta tramite il Consiglio delle autonomie locali se istituito – non preclude un rapporto diretto tra le amministrazioni e le Sezioni Regionali di controllo della Corte dei conti.

IV. 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, al fine di evitare da un lato l'ingerenza della Corte nelle scelte gestionali da compiere (amministrazione attiva) e dall'altro di evitare una funzione "consulenziale" (generale) sull'attività dell'Amministrazione locale (cfr. Sezione controllo Puglia

104/2010 e 118/2009), cui spetta procedere alla adeguata valutazione ponderativa di tutti gli elementi di fatto e di diritto rilevanti e adottare le conseguenti scelte decisionali.

Secondo un principio ampiamente consolidato, infatti, la funzione consultiva non può risolversi in una surrettizia forma di coamministrazione o di cogestione incompatibile con la posizione di neutralità e di terzietà della magistratura contabile. Ne consegue che il parere viene reso unicamente avuto riguardo esclusivo alle questioni di natura generale ed astratta, e non può essere interpretato quale intervento atto a validare eventuali determinazioni in itinere, ovvero già assunte o atti già adottati ex post.

Dal punto di vista oggettivo la questione si delinea ammissibile, entro i limiti ristretti relativi all'interpretazione delle norme sui limiti di spesa del personale, che come tali si inquadrano senza alcun dubbio nell'ambito della contabilità pubblica poiché riguardano il corretto utilizzo di risorse e più in generale il contenimento della spesa pubblica, ai fini di una sana gestione finanziaria dell'Ente. Per di più, la Corte dei conti si è costantemente espressa affermando che la riduzione della spesa di personale rappresenta uno specifico obiettivo di finanza pubblica, riconoscendo che l'obiettivo di contenimento e riduzione della spesa di personale rappresenta addirittura un vero e proprio obiettivo vincolato e non solo mera espressione di un principio di buona gestione al quale l'ente pubblico deve tendere.

V. Premesso quanto sopra in ordine alla delimitazione di competenza della Corte nell'ambito dell'attività consultiva, e dunque non potendo sindacare nel merito le eventuali scelte dell'ente, né tantomeno valutare l'esistenza dei presupposti che consentono di esprimersi sulla legittimità dell'azione amministrativa gestionale, questa Sezione prenderà in esame il quesito formulato dall'Amministrazione comunale, offrendo esclusivamente una lettura interpretativa delle norme di contabilità pubblica che regolano la materia in oggetto.

DIRITTO

VI. Nel merito, il quesito posto dal Sindaco del Comune di San Zenone degli Ezzelini concerne i limiti di spesa relativi al lavoro flessibile disciplinati, ancor oggi, dall'art. 9 comma 28 del D.L. n. 78/2010 convertito con la Legge n. 122/2010. In precedenza, invero, i vincoli assunzionali erano indifferenziati e trovavano indistinta applicazione sia per i rapporti a tempo indeterminato sia per il lavoro flessibile. Solo con le modifiche normative introdotte con l'articolo 4 della Legge 12 novembre 2011 n. 183 che ha interessato, modificandolo, l'allora vigente articolo 76, comma 7, del D.L. 25 giugno 2008 n. 112 convertito in Legge 6 agosto 2008 n. 133, si sono estesi agli enti locali i principi contenuti nella disposizione di cui all'articolo 9, comma 28, del D.L. 31 maggio 2010 n. 78 convertito in Legge 30 luglio 2010 n. 122, relativi ai vincoli per le assunzioni mediante lavoro flessibile cui sono soggette le pubbliche amministrazioni. Del resto, il citato art. 9 prevede espressamente che tali limiti costituiscono principi di coordinamento della finanza pubblica nei confronti degli enti di autonomia territoriale.

A tal proposito, appare dunque opportuno richiamare preliminarmente gli approdi della giurisprudenza contabile sul punto in questione.

Con deliberazione n. 1/2017/QMIG la Sezione delle Autonomie, con riferimento all'art.

9 comma 28, ha affermato che *“La norma, che si inserisce nel solco di una serie di previsioni dal tenore omogeneo, mira a conseguire il contenimento della spesa pubblica in un settore rilevante quale quello del 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.*

Il meccanismo di funzionamento ivi introdotto ha superato indenne il vaglio di costituzionalità ed è stato giudicato non lesivo delle prerogative di autorganizzazione degli enti locali, dal momento che consente sufficienti margini di autonomia nella scelta delle modalità di riduzione della spesa relativa ad ogni singola tipologia contrattuale, nel rispetto dell’obiettivo di contenimento a livello complessivo (Corte cost., sent. n. 173/2012 e n. 61/2014). Sotto altro profilo, esso limita le risorse finanziarie disponibili entro una percentuale della spesa storica sostenuta e consente di raggiungere l’obiettivo di contenimento della spesa, in quanto induce a ridimensionare gli impegni, in valore assoluto, in misura maggiore proprio laddove questi erano più elevati (Corte cost., sent. n. 163/2016). I limiti “quantitativi” alla spesa introdotti dall’art. 9, comma 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.”

Con la stessa pronuncia la Corte ha ribadito, altresì, il carattere di temporaneità ed eccezionalità delle esigenze a cui le forme contrattuali flessibili devono far fronte.

Nell’attuale ordinamento, dunque, si è delineato un vero e proprio “doppio binario”: da un lato, si rinvengono i vincoli riguardanti le assunzioni a tempo indeterminato, che rappresentano la forma ordinaria del rapporto di lavoro con la P.A. in virtù dell’articolo 36 del D.Lgs. n. 165/2001 (secondo il quale *“per le esigenze connesse con il proprio fabbisogno ordinario le pubbliche amministrazioni assumono esclusivamente con contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato”*); dall’altro lato, si ritrovano i limiti di spesa introdotti ex novo per le assunzioni relative al lavoro flessibile, che a norma del medesimo articolo 36 possono essere effettuate *“soltanto per comprovate esigenze di carattere esclusivamente temporaneo o eccezionale”*. Tali tipologie assunzionali sono, inoltre, sottoposte a vincoli specifici legati ad una percentuale della relativa spesa riferita ad un determinato esercizio finanziario (2009) (in questo senso la deliberazione della Sezione delle Autonomie n.12/SEZAUT/2012/INPR).

Per quanto di interesse in questa sede, l’art. 9, comma 28 prevede, infatti, 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.*

[...].

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.

[...].

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.”

Tanto premesso, l'analisi del quesito posto dall'Amministrazione comunale non può tuttavia prescindere da una interpretazione, che tenga in debito conto non solo della *ratio* della singola norma (art. 9, comma 28, D.L. 78/2010), ma anche della finalità dell'interno sistema normativo in materia di spesa del personale, volto alla razionalizzazione oltre che alla riduzione della stessa.

Sul punto, giova rammentare, che i vincoli di finanza pubblica complessivamente finalizzati ai risparmi di spesa corrente sono diretta conseguenza delle misure necessarie a far conseguire al Paese gli obiettivi posti dalla programmazione economica finanziaria dell'Unione europea. Con le recenti riforme, detti obiettivi sono stati trasfusi nella Costituzione repubblicana, ed in particolare, il riferimento è agli artt. 81, 97 e 119 della Carta. I principi posti a livello sovranazionale e costituzionale, dunque, non solo giustificano, ma sollecitano, l'adozione da parte dello Stato di misure di contenimento della spesa pubblica (*in primis* del personale), che non possono, dunque, non essere considerate principi generali di coordinamento della finanza pubblica.

Ne discende che l'agire della PA rispetta i dettami della Costituzione esclusivamente quando è finanziariamente sostenibile, fatte salve ovviamente le circostanze nelle quali,

il rapporto tra principi o diritti tutelati e sostenibilità finanziaria deve essere ricondotto ad unità in applicazione del principio di bilanciamento (sul tema del rapporto tra vincoli di finanza pubblica, sostenibilità finanziaria e diritti costituzionalmente garantiti si vedano ad esempio le deliberazioni di questa Sezione n. 377/2011/PAR e 191/2014/PAR).

In quest'ottica, dunque, si inquadrano e si giustificano i ripetuti interventi del legislatore ordinario sul piano della spesa pubblica, atti a conformare l'agire degli enti territoriali (e, più in generale, di tutte PP.AA.) secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica (con riferimento all'art. 117 Cost.) ed in questo senso, si evidenzia che anche la Corte Costituzionale ha statuito, in maniera granitica, che le misure riguardanti la spesa personale sono inderogabili, in quanto il loro rispetto concorre ad assicurare (sotto forma di riduzione della componente corrente della spesa) il conseguimento degli equilibri complessivi di finanza pubblica.

A tal proposito, non appare superfluo sottolineare che la violazione dei vincoli di spesa di personale, come stabiliti rispettivamente dai commi 562 e 557 quater dell'articolo 1 della legge 296/2006, comporta il divieto di assunzione nell'anno successivo (commi 562 e 557 ter). La stessa Sezione delle Autonomie con deliberazione n. 1/2017/QMIG ha affermato che *“(...) il ricorso a queste forme contrattuali non può essere precluso indipendentemente dall'osservanza o meno, da parte dell'ente, dei vincoli di spesa ed assunzionali vigenti, in quanto ciò impedirebbe il ricorso ad una modalità organizzativa che, in presenza dei presupposti stabiliti dall'art. 36, mira a sopperire a carenze temporanee di personale necessario e a garantire, soprattutto nei piccoli comuni, la continuità dell'attività istituzionale. Con il conseguente risultato che, anche per far fronte ad esigenze temporanee ed eccezionali, sarebbe unicamente consentita la stipula di contratti di lavoro a tempo indeterminato, sempre che ne sussistano i margini assunzionali.”*

Preme, inoltre, evidenziare che il punto di vista espresso dall'Amministrazione Comunale di San Zenone degli Ezzelini nella richiesta di parere in merito alla nuova concezione di dotazione organica correlata alle ipotesi di “spese strettamente necessarie a far fronte ad un servizio essenziale per l'ente” - seppure in linea teorica sia astrattamente corretta - risulta, nel caso di specie, non conferente ai fini del superamento dei limiti assunzionali di cui all'art. 9, comma 28, del D.L. n. 78/2010 (quanto al concetto innovativo di dotazione organica v. *amplius* deliberazione n. 548/2018/PAR Cdc Sezione controllo Veneto).

Si ritiene, invero, che, pur nell'invarianza della spesa complessiva, non possano essere considerate circostanze di natura eccezionale ed imprevedibile quelle conseguenti al pensionamento di un proprio dipendente quali, al contrario, potrebbero essere considerate le ipotesi di un congedo per maternità o dimissioni volontarie improvvisate dal servizio (anche in questi casi, comunque, l'Amministrazione è tenuta, prima di procedere a nuove assunzioni, a verificare previamente i “rimedi gestionali alternativi”).

Anche nella innovativa, rimodulata, visione di dotazione organica, infatti, le Amministrazioni avranno la facoltà di coprire i posti vacanti nei limiti delle facoltà assunzionali previste dalle norme vigenti, verificando, in ogni caso, l'esistenza di oneri connessi con l'eventuale acquisizione di personale in mobilità e fermi restando gli ulteriori

vincoli di spesa dettati dall'ordinamento di settore con riferimento anche alla stipula di contratti a tempo determinato.

Nella fattispecie astratta prospettata dal Comune nella richiesta di parere, ovvero, di poter procedere ad assunzioni con rapporto di lavoro flessibile oltre il limite della “spesa irrisoria” e “nella invarianza della spesa complessiva del personale per le fattispecie di pensionamento e di dimissioni dal servizio”, pertanto non si rileverebbe la violazione dei citati vincoli di spesa di cui all’art. 9, comma 28, così come interpretati dalla citata giurisprudenza contabile al fine precipuo di non svuotarne in concreto il precetto normativo in considerazione delle gravi conseguenze sul piano disciplinare ed erariale, ma si rileverebbe la violazione dei presupposti di eccezionalità e imprevedibilità che devono giustificare tali tipologie di rapporto (specialmente le ipotesi di pensionamento, sono ordinariamente ed ampiamente prevedibili e di conseguenza programmabili le conseguenti sostituzioni).

A supporto di questa tesi, in un’ottica di programmazione, si precisa che il Piano Triennale dei fabbisogni – strumento, tra l’altro, di controllo della spesa e finalizzato al rispetto dei limiti contenuti nell’art. 1, commi 557 quater e 562, della Legge n. 296/2006 (legge finanziaria 2007) con riferimento alla spesa del personale a tempo indeterminato – presuppone un bilancio pluriennale (articolato su tre anni), ma predisposto annualmente, il cui contenuto può essere considerato dinamico ed a scorrimento, in quanto, in ipotesi, soggetto a rettifiche in relazione alle “*mutate esigenze di contesto normativo, organizzativo o funzionale*”. Tuttavia, l’eventuale modifica del Piano in corso d’esercizio è consentita solo a fronte del verificarsi di situazioni “nuove” e non prevedibili e dovrà, comunque, essere adeguatamente motivata.

Con deliberazione n. 15/SEZAUT/2018/QMIG, inoltre, la Sezione delle Autonomie ha, tra l’altro, confermato che la diminuzione delle risorse finanziarie disponibili per la spesa di personale a tempo determinato, conseguente all’applicazione del parametro percentuale della spesa storica, circoscrive l’utilizzo di contratti di tipo flessibile alle evenienze temporanee ed eccezionali (non potendo le tipologie di lavoro in questione sopperire ad esigenze di tipo ordinario e duraturo), allo scopo di favorire, ex art. 36 del D.Lgs. n. 165/2001, i rapporti di lavoro a tempo indeterminato, non condizionando nemmeno la normativa contrattuale in essa richiamata, oltre che i vincoli generali previsti, in materia, dall’ordinamento. Pertanto, oltre ai limiti espressamente richiamati dall’art. 9, comma 28, del D.L. 78/2010, l’Amministrazione dovrà verificare tutti gli ulteriori limiti previsti dall’ordinamento, i presupposti di cui all’art. 36, comma 2 e ss., del D.Lgs. n. 165/2001 e quelli contrattuali (v. Cdc - Sezione di controllo Veneto – deliberazioni n. 548/2018/PAR e n. 181/2018/PAR).

In conclusione, non appare ragionevole la commistione dei due piani di ragionamento sopra riportati che devono rimanere distinti: dal un lato, la flessibilità della programmazione relativa al nuovo concetto di dotazione organica e dall’altro la norma concernente il contenimento della spesa pubblica nei riguardi dei rapporti di lavoro flessibile, la cui finalità risponde ad esigenze specifiche, seppur una visione organica di sistema che deve consentire di soddisfare le esigenze degli utenti secondo i principi di efficacia, efficienza, economicità e, non da ultimo, di sostenibilità finanziaria.

A parere di questa Sezione, ampliando in maniera incontrollata le maglie dei vincoli di spesa oltre i requisiti previsti dalle norme, si violerebbe, infatti, il fine ultimo dell'articolo 9, comma 28, del D.L. n. 78/2010, in combinato disposto con l'art. 36 del D.Lgs. n. 165/2001, che consiste nella *voluntas legislatoris* di riduzione della spesa di una determinata categoria di rapporti che possono essere instaurati esclusivamente per esigenze di carattere temporaneo ed eccezionali e dunque non programmabili, e non, al contrario, direttamente nella soddisfazione dei bisogni di un ente seppur nell'invarianza della spesa di personale.

La Sezione delle Autonomie con deliberazione n. 15/2018/QMIG, del resto, aveva ribadito l'esigenza dell'osservanza dei presupposti di cui all'articolo 36 del D.lgs. n. 165/2001, sottolineando che *“il ricorso a queste forme contrattuali [flessibili] non può essere precluso indipendentemente dall'osservanza o meno, da parte dell'ente, dei vincoli di spesa ed assunzionali vigenti, in quanto ciò impedirebbe il ricorso ad una modalità organizzativa che, in presenza dei presupposti stabiliti dall'art. 36 del D.Lgs. n. 165/2001, mira a sopperire a carenze temporanee di personale necessario a garantire, soprattutto nei piccoli comuni la continuità dell'attività istituzionale”*.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per il Veneto rende il parere nei termini sopra espressi.

Copia della presente delibera sarà trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, al Sindaco e al Segretario Comunale del Comune di San Zenone degli Ezzelini (TV).

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 25 luglio 2019.

IL MAGISTRATO RELATORE

f.to Amedeo Bianchi

IL PRESIDENTE f.f.

f.to Elena Brandolini

Depositata in Segreteria il 29 luglio 2019

IL DIRETTORE DI SEGRETARIA

f.to Letizia Rossini