

**Deliberazione 09/03/2017, n. 4 - Corte dei Conti - Sez. controllo Friuli Venezia Giulia
Motivato avviso in tema di limiti alla spesa per l'assunzione temporanea di personale ed alla eventuale esternalizzazione del servizio dell'Area Economico-Finanziaria per totale carenza di organico**

Corte dei Conti - Sezione di controllo della regione Friuli Venezia Giulia, Deliberazione 9 marzo 2017, n. 4

Premesso che

con la nota indicata in epigrafe, l'Ente ha formulato alla Sezione una richiesta di motivato avviso con cui, dopo aver succintamente rappresentato le circostanze di fatto e di diritto che contraddistinguono attualmente l'Area economico-finanziaria del Comune di Lestizza (che dal mese di settembre 2016, in conseguenza di una procedura di mobilità del comparto unico del pubblico impiego regionale, risulta priva di personale addetto, con il Segretario comunale che svolge le funzioni di responsabile senza avere alcun supporto).

Inoltre, vengono evidenziate anche ulteriori circostanze quali:

- Avere, invano, tentato di reperire personale dalle disciolte Province;
- Non poter attingere personale da graduatorie valide di altri concorsi del comparto unico del pubblico impiego regionale (in quanto, al momento, le graduatorie in parola non sarebbero utilizzabili);
- Avere invano provato a sviluppare forme di collaborazione con le Amministrazioni comunali limitrofe, che non hanno ritenuto di aderire;
- Avere considerato l'ingresso in una neoistituita UTI (quella del Medio Friuli), ma di non aver dato corso a questo progetto in quanto non avrebbe fornito soluzione ai problemi del Comune, poiché gli Enti attualmente aderenti lamentano la stessa problematica;
- Avere, sulla base dei parametri del costo del lavoro 2009, la disponibilità di circa 2.700,00 euro per procedere a nuove assunzioni di personale a tempo determinato.

La richiesta pervenuta è stata corredata da alcuni allegati descrittivi della situazione rappresentata.

Prima della camera di consiglio dell'8 marzo, il Sindaco del Comune di Lestizza è stato audito dalla Sezione per esprimere chiarimenti ed approfondimenti relativi alla richiesta in esame.

Sui requisiti di ammissibilità soggettiva ed oggettiva della richiesta di motivato avviso.

I. E' opportuno in via preliminare precisare che le richieste di motivato avviso rivolte alla Sezione regionale di controllo per il Friuli Venezia Giulia trovano il loro fondamento nell'art.33, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975, n. 902, così come modificato dall'art. 3 del decreto legislativo 15 maggio 2003, n. 125, secondo cui la Sezione di controllo, a richiesta dell'Amministrazione controllata, può rendere motivati avvisi sulle materie di contabilità pubblica.

Prima ancora dell'esame del merito delle richieste di motivato avviso, le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti ne verificano l'ammissibilità sia sotto il profilo soggettivo (legittimazione dell'organo richiedente), sia sotto quello oggettivo (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica).

Ai fini della sussistenza dei requisiti di ammissibilità soggettiva questa Sezione, in composizione plenaria, nella delibera n. 18/Sez. Pl. del 12 ottobre 2004 ha precisato che l'ambito soggettivo dell'attività consultiva da essa espletabile è

determinato dall'articolo 3, comma 1, del D.Lgs. 15 maggio 2003, n. 125, che individua le Amministrazioni nei confronti delle quali la Sezione medesima esplica le attività di controllo sulla gestione.

Tra queste rientrano la Regione e i suoi Enti strumentali, gli Enti locali territoriali e i loro Enti strumentali, nonché le altre Istituzioni pubbliche di autonomia aventi sede nella regione.

Sempre in relazione ai profili dell'ammissibilità soggettiva, si osserva che il soggetto competente ad inviare alla Sezione le domande di motivato avviso è individuato nell'organo di vertice dell'Ente.

Nel caso di specie la richiesta è da considerarsi ammissibile sotto il profilo soggettivo, in quanto proveniente da un Ente locale territoriale, il Comune di Campoformido, ed in quanto sottoscritta dal legale rappresentante, Monica Bertolini, nella sua qualità di Sindaco.

Passando a considerare i profili di ammissibilità oggettiva, la Sezione osserva che l'art. 33, comma 4, del sopracitato decreto del Presidente della Repubblica n. 902/1975 e ss. mm. e ii. circoscrive i pareri che questa Sezione può esprimere alle materie della contabilità pubblica.

La Sezione medesima, con la delibera n. 27/Sez. Pl. del 5 ottobre 2007, è nuovamente intervenuta sulla materia già oggetto delle precedenti deliberazioni nn. 18/Sez.Pl./2004 e 19/Sez.Pl./2004, fissando i requisiti di ammissibilità delle richieste di motivato avviso e precisando che "le materie di contabilità pubblica sulle quali può esplicarsi l'attività consultiva della Sezione sono quelle tematiche in relazione alle quali essa ritiene di poter utilmente svolgere quella funzione di affermazione di principi attinenti la regolarità contabile e la corretta e sana gestione finanziaria che costituiscono l'essenza del suo ordinario controllo".

Nella citata delibera sono stati indicati gli ulteriori requisiti di ammissibilità oggettiva, costituiti dall'inerenza della richiesta a questioni:

- non astratte e/o di interesse generale;
- relative a scelte amministrative future e non ancora operate;
- per le quali non è pendente un procedimento presso la Procura regionale della Corte dei conti;
- per le quali non è pendente un giudizio avanti ad organi giurisdizionali di qualsiasi ordine;
- per le quali non è pendente una richiesta di parere ad altre autorità od organismi pubblici;
- di cui sia stata data notizia all'organo di revisione economica e finanziaria o, se esistenti, agli uffici di controllo interno.

Sul quadro ordinamentale come sopra delineato è intervenuto il legislatore statale con le previsioni dell'art. 17, comma 31, del D.L. n. 78 del 2009 citato in premessa, il quale ha assegnato alle Sezioni riunite di questa Corte dei conti un potere di indirizzo interpretativo nei confronti delle Sezioni regionali di controllo competenti a rendere pareri in materia di contabilità pubblica, e ciò con la finalità, anch'essa fatta oggetto di espressa previsione legislativa, di garantire la coerenza dell'unitaria attività svolta dalla Corte dei conti per le funzioni che ad essa spettano in materia di coordinamento della finanza pubblica.

A seguito dell'attivazione della surricordata competenza, le Sezioni riunite sono intervenute, con la delibera n.54/CONTR/10 del 17 novembre 2010, a tracciare le linee fondamentali della nozione di contabilità pubblica strumentale all'esercizio della funzione consultiva.

Quest'ultima risulta circoscritta alle normative e ai relativi atti applicativi che disciplinano in generale l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, nel quadro di obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica, idonei a ripercuotersi, oltre che sulle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, anche sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio, in una visione dinamica dell'accezione che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quella dei relativi equilibri. La richiamata funzione di nomofilachia, già attribuita alle SSRR, è stata inoltre riconosciuta ed estesa in capo alla Sezione delle Autonomie dall'art.6, comma 4, del D.L. n. 174/2012, come convertito in L. n. 213/2012, il quale prevede che "in presenza di interpretazioni discordanti delle norme rilevanti per l'attività di controllo o consultiva o per la risoluzione di

questioni di massima di particolare rilevanza, la Sezione delle autonomie emana delibera di orientamento alla quale le Sezioni regionali di controllo si conformano. Resta salva l'applicazione dell'articolo 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n.78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, nei casi riconosciuti dal Presidente della Corte dei conti di eccezionale rilevanza ai fini del coordinamento della finanza pubblica ovvero qualora si tratti di applicazione di norme che coinvolgono l'attività delle Sezioni centrali di controllo".

Tanto premesso, la Sezione rileva che l'inerenza della richiesta di motivato avviso in esame alle materie della contabilità pubblica va risolta positivamente, sulla scorta di un consolidato orientamento della Sezione (cfr., ex multis, pareri n. FVG/18/2015/PAR e n.FVG/51/2015/PAR), nonché delle altre Sezioni regionali (cfr., sul punto, le recenti pronunce delle Sezioni regionali di controllo per la Liguria n.61/2015/PAR e per la Puglia 149/2016/PAR), in quanto attiene alla problematica delle spese per il personale degli Enti locali, con particolare riferimento alla carenza di adeguato personale per lo svolgimento di funzioni fondamentali del Comune ed alla eventuale esternalizzazione di servizi.

Si tratta, infatti, di problematiche idonee a determinare evidenti ricadute sui bilanci degli Enti e, in ultima analisi, sulla tenuta degli equilibri economico-finanziari dei medesimi, con precipuo riferimento ai tetti di spesa attualmente vigenti in materia di spese per il personale.

Per tali ragioni la richiesta è ammissibile sotto il profilo oggettivo, limitatamente agli aspetti rientranti nella materia della contabilità pubblica, prescindendo naturalmente da valutazioni su eventuali posizioni giuridiche soggettive e senza entrare nel merito di procedimenti amministrativi già adottati o da adottarsi dall'Ente (che attengono a scelte discrezionali proprie esclusivamente di quest'ultimo), dovendo principalmente aversi riguardo all'interpretazione di norme concernenti la possibilità di assumere nuovo personale da impiegare temporaneamente in funzioni essenziali dei comuni e/o alla possibilità di ricorrere ad altre forme di esternalizzazione dei servizi.

In ordine alla sussistenza degli altri requisiti di ammissibilità oggettiva la Sezione rileva che la richiesta di parere in esame presenta il carattere della generalità e non astrattezza nei limiti in cui la stessa potrà pronunciarsi mediante l'indicazione di principi di carattere generale ai quali potranno conformarsi anche altri Enti, qualora insorgesse la medesima questione interpretativa; riguarda scelte amministrative future e non ancora operate dall'Ente.

È altresì sussistente anche il requisito della "non pendenza di richiesta di analogo parere ad altra autorità od organismo pubblico", non essendo stata proposta la medesima questione oggetto del presente motivato avviso ad altro organo o Ente pubblico.

La richiesta di motivato avviso, inoltre, non interferisce, allo stato degli atti, con funzioni di controllo o funzioni giurisdizionali svolte da altre magistrature, né con giudizi civili o amministrativi pendenti.

Con riguardo, infine, alla sussistenza del requisito della non interferenza con eventuali funzioni giurisdizionali svolte dalla magistratura contabile, la Sezione ribadisce quanto più volte evidenziato (cfr. ordd. 29/2010; 25/2011; 35/2011) in ordine alla propria competenza in sede consultiva, il cui compito si esaurisce nell'esclusiva funzione di fornire in veste collaborativa un supporto allo svolgimento dell'azione amministrativa, senza, per converso, esprimere valutazioni sugli effetti che fatti gestionali specifici e concreti possano provocare sul versante della responsabilità amministrativo-contabile.

Nei limiti sopra ricordati il quesito può essere dichiarato ammissibile e può essere esaminato.

Nel Merito

I.Come esposto nella premessa ed in sede di esame preliminare dell'ammissibilità, la tematica oggetto di esame nello svolgimento di questo motivato avviso riguarda i limiti assunzionali attualmente gravanti sugli Enti locali, nonché l'eventuale possibilità di esternalizzare i servizi dei Comuni che risultano sprovvisti di personale idoneo al loro svolgimento in forma diretta.

Per ben risolvere le problematiche sollevate dal Comune di Lestizza, e ferme restando in capo all'autonomia decisionale del Comune le scelte gestionali da porre concretamente in essere, in considerazione della non praticabilità e utilità, almeno per il momento, di forme associative con altri Enti (come approfonditamente esposte dal Sindaco anche in sede di audizione preliminare a questa camera di consiglio), appare utile procedere ad una preventiva disamina della tematica relativa alla eventuale esternalizzazione del servizio dell'Area Economico-Finanziaria, per poi procedere ad una succinta esposizione del quadro di riferimento che contraddistingue il comparto unico del pubblico impiego regionale e concludere quindi con la normativa che regola i limiti assunzionali a tempo determinato attualmente gravanti sugli Enti locali (anche con riferimento alla possibilità o meno di conferire incarichi esterni).

II. Relativamente alla esternalizzazione dei servizi degli Enti locali, vale la pena di evidenziare che la norma di riferimento è quella contenuta nel D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (c.d. TUPI), recante norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle Amministrazioni pubbliche, che all'art.6-bis detta specifiche disposizioni in materia di misure in materia di organizzazione e razionalizzazione della spesa per il funzionamento delle pubbliche amministrazioni.

In base a detta previsione, le pubbliche Amministrazioni (di cui all'articolo 1, comma 2, del TUPI) nonché gli Enti finanziati direttamente o indirettamente a carico del bilancio dello Stato sono autorizzati, nel rispetto dei principi di concorrenza e di trasparenza, ad acquistare sul mercato i servizi, originariamente prodotti al proprio interno, a condizione di ottenere conseguenti economie di gestione e di adottare le necessarie misure in materia di personale e di dotazione organica. Relativamente alla spesa per il personale e alle dotazioni organiche, le Amministrazioni interessate dai processi in argomento provvedono al congelamento dei posti e alla temporanea riduzione dei fondi della contrattazione, fermi restando i conseguenti processi di riduzione e di rideterminazione delle dotazioni organiche nonché i conseguenti processi di riallocazione e di mobilità del personale. I collegi dei revisori dei conti e gli organi di controllo interno delle Amministrazioni che attivano i processi di cui sopra vigilano sull'applicazione del presente articolo, dando evidenza, nei propri verbali, dei risparmi derivanti dall'adozione dei provvedimenti in materia di organizzazione e di personale, anche ai fini della valutazione del personale con incarico dirigenziale.

Tale disciplina, introdotta dall'art.22, co.1, della legge 18 giugno 2009, n. 69 recante Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile, ricalca analoghi istituti già contemplati dall'art.29, co.1, della legge 28 dicembre 2001 n.448 (legge finanziaria per il 2002) secondo cui "Le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nonché gli enti finanziati direttamente o indirettamente a carico del bilancio dello Stato sono autorizzati, anche in deroga alle vigenti disposizioni, a: a) acquistare sul mercato i servizi, originariamente prodotti al proprio interno, a condizione di ottenere conseguenti economie di gestione; b) costituire, nel rispetto delle condizioni di economicità di cui alla lettera a), soggetti di diritto privato ai quali affidare lo svolgimento di servizi, svolti in precedenza; c) attribuire a soggetti di diritto privato già esistenti, attraverso gara pubblica, ovvero con adesione alle convenzioni stipulate ai sensi dell'articolo 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488, e successive modificazioni, e dell'articolo 59 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, lo svolgimento dei servizi di cui alla lettera b)".

Essendo questo il quadro di riferimento per i processi di c.d. "esternalizzazione" dei servizi pubblici locali, vale la pena di evidenziare che l'ambito di estensione di tale istituto può riguardare tutti i cosiddetti servizi pubblici di rilevanza economica, rimanendo però escluse da tali fattispecie le funzioni pubbliche essenziali che il Comune deve svolgere direttamente, non potendo essere appaltate a soggetti esterni, in quanto si tratta di funzioni strettamente connaturate al soggetto pubblico che ne è titolare.

In tal senso, ha avuto modo di esprimersi anche la Sezione regionale di controllo per la Lombardia con il parere n.355/2012/PAR con cui si è affermato che "in via preliminare, si rammenta che ogni la scelta amministrativa, quando realizzata spendendo la capacità negoziale di diritto comune dell'ente (art. 1 e 1-ter della L. n. 241 del 1990), presuppone due momenti volitivi distinti, articolabili in una fase pubblicistica, di carattere prodromico, e una propriamente negoziale:

la prima è sostanzialmente riconducibile alla determinazione a contrarre, fase preliminare di ogni procedura ad evidenza pubblica. La struttura bifasica dell'agire di diritto comune degli enti pubblici è stata messa in evidenza dal Consiglio di Stato, nell'Adunanza Plenaria n. 10 del 2011: in tale arresto il Supremo Consesso amministrativo ha evidenziato che gli atti pubblicistici vanno, sul piano logico, cronologico e giuridico, tenuti nettamente distinti dai successivi atti negoziali cui sono prodromici. Nell'atto amministrativo si condensano le valutazioni sugli interessi pubblici (espressi dalla legge con l'indicazione degli scopi e dei limiti all'agire giuridico dell'amministrazione) che, sul piano negoziale, il più delle volte, rimangono estranei alla causa giuridica, segnalandosi come meri "motivi", di norma irrilevanti per il diritto privato. Nel caso di negozi con cui si realizza un'esternalizzazione, la preliminare decisione pubblicistica deve riscontrare che la decisione di esternalizzare persegua l'efficientamento della p.a. e non si ponga in contrasto con i limiti ordinamentali, tanto di carattere interno, quanto di carattere esterno".

Ne consegue che per gli Enti locali sarà possibile procedere all'attivazione di processi di esternalizzazione di servizi pubblici a rilevanza economica, purché tale scelta produca "economie di gestione", precipuamente con riferimento ai servizi di cui agli articoli 112 e seguenti del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (TUEL - Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), dovendo invece necessariamente continuare ad essere svolte in via diretta tutte quelle attività che sono connaturate all'esistenza stessa dell'Ente, incluse tra queste ultime le attività dell'area economico-finanziaria e di redazione del bilancio.

In tal senso ha avuto modo di esprimersi recentemente anche la Sezione regionale di controllo per la Liguria che, con la deliberazione n.61/2015/PAR, ha respinto la richiesta avanzata da un comune ligure volta a sapere "se risulti possibile, in considerazione dell'assoluta impossibilità oggettiva di utilizzare risorse umane disponibili all'interno della propria dotazione organica, provvedere alla esternalizzazione del servizio relativo all'ufficio tecnico comunale" (per i magistrati liguri, tali processi di esternalizzazione possono eccezionalmente essere ammessi per attività che richiedono specifiche qualificazioni, come ad esempio quelle che possono essere svolte soltanto da professionisti iscritti in specifici albi professionali, ma non per le attività ordinariamente connesse all'esistenza dell'ente, per cui potranno essere al più attivate forme di esercizio congiunto di funzioni con altri enti che si trovino nelle stesse condizioni).

Così succintamente affrontata la problematica dell'esternalizzazione di funzioni comunali, deriva pertanto chiaramente per il Comune la possibilità di esternalizzare soltanto servizi pubblici di rilevanza economica suscettibili di produrre economie di gestione e non anche funzioni strettamente connaturate all'esistenza dell'Ente, quali appunto quelle dell'area economico-finanziaria e di redazione del bilancio oggetto della richiesta formulata dal Comune di Lestizza.

Per ovviare ai problemi sollevati dal Comune richiedente, pertanto, appare opportuno effettuare una succinta disamina del comparto unico del pubblico impiego regionale e delle possibilità di effettuare assunzioni a tempo determinato e/o di conferire incarichi esterni.

III. Il comparto unico del pubblico impiego regionale e locale del Friuli Venezia Giulia, di cui fanno parte i dipendenti del Consiglio regionale, dell'Amministrazione regionale, degli Enti regionali, delle Province, dei Comuni, delle Comunità montane e degli altri Enti locali, è stato istituito con l'art.127 della legge regionale 9 novembre 1998, n.13.

Detta norma è stata introdotta per dare concreta attuazione alla legge costituzionale 23 settembre 1993, n. 2, che all'art.5 ha previsto l'attribuzione alla Regione Friuli Venezia Giulia della competenza esclusiva in materia di "ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni".

La disciplina positiva dettata in materia di comparto unico è stata recentemente innovata con la Legge regionale 26 giugno 2014, n. 12, recante "misure urgenti per le autonomie locali", che ha dedicato l'intero capo II (articoli 4-11) a fornire una regolamentazione organica ed aggiornata, anche alla luce di quanto statuito con la sentenza della Corte costituzionale n.54/2014, con cui è stata "confermata l'applicabilità alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia dei principi di coordinamento della finanza pubblica stabiliti dalla legislazione statale, più volte riconosciuta da questa Corte (da ultimo, sentenze n. 3 del 2013 e n. 217 del 2012)".

Si deve infatti debitamente precisare che, ai sensi dell'art. 117, c.3, e dell'119, c.2, della nostra Costituzione, le disposizioni contenute nelle leggi statali relative al Patto di stabilità interno (PSI) per gli Enti territoriali costituiscono principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica. Il contributo della Regione al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica ha matrice pattizia, essendo frutto dell'Intesa raggiunta - anno per anno - tra la Regione stessa e lo Stato (MEF), i cui contenuti vengono poi trasfusi nella annuale legge di stabilità.

In materia di comparto unico del pubblico impiego regionale e locale, la Sezione ha già avuto modo di esprimersi con numerosi motivati avvisi (cfr., ex multis, pareri n.FVG/51/2016/PAR, n.FVG/133/2015/PAR, n.FVG/70/2015/PAR, n.FVG/51/2015/PAR, n.FVG/2015/PAR, n.FVG/97/2014/PAR, n.FVG/53/2014/PAR, n.FVG/18/2014/PAR, n.FVG/17/2014/PAR).

In particolare, con il parere n.FVG/51/2015/PAR, la Sezione ha posto in evidenza il quadro normativo di riferimento, fornendo una lettura coerente tra la legislazione emanata dalla Regione e i principi recati dal Parlamento, anche alla luce dell'interpretazione fornita dalla Corte costituzionale.

Con tale deliberazione, in particolare, si è ulteriormente ricordata la funzionalizzazione, più volte affermata dalla Corte costituzionale, alla finalità del contenimento della spesa pubblica (cfr., ex plurimis, Corte costituzionale, sentenze nn. 108/2001 e 155/2011), delle discipline rilevanti in materia di vincoli e obiettivi derivanti dal Patto di stabilità interno, con i connessi limiti complessivi di spesa.

Nel riconoscere la non completa sovrapposibilità delle normative vincolistiche sul patto di stabilità e sul governo della spesa del personale (avendo queste ultime - le norme di contenimento della spesa di personale - una estensione più ampia rispetto alle prime, essendo dirette anche alle Autonomie locali non soggette ai vincoli del patto di stabilità, per le quali valgono disposizioni comunque finalizzate a obiettivi di contenimento e riduzione della spesa del personale.), va rimarcato che, per quel che riguarda le disposizioni relative al patto di stabilità, in Friuli Venezia Giulia il concorso agli obiettivi di finanza pubblica in termini di saldo netto da finanziare e di indebitamento netto è definito in sede pattizia, attraverso apposito accordo sottoscritto tra il Presidente del Consiglio dei Ministri il Ministro dell'Economia e delle Finanze e il Presidente della regione Friuli Venezia Giulia.

I relativi contenuti vengono poi trasfusi nell'annuale legge di stabilità.

Per gli anni dal 2014 al 2017 tale concorso è definito ai commi da 512 a 523 dell'art. 1 della legge 23 dicembre 2014, n. 190.

In ragione e in forza di tale regime pattizio è la stessa Regione a dettare, con proprie norme, le regole, gli obiettivi, i vincoli e correlate sanzioni inerenti al patto di stabilità per il sistema dei propri Enti locali, in maniera tale da garantire, in maniera autonoma, nel rispetto dei principi di coordinamento della finanza pubblica, il concorso dell'intero sistema delle Autonomie locali della regione al raggiungimento degli obblighi posti allo Stato a livello comunitario.

In tale ottica, la stessa deliberazione n.FVG/51/2015/PAR aveva provveduto a fornire una utile interpretazione a carattere sistematico, "circa la necessaria sussunzione nel novero degli obiettivi inerenti al rispetto del patto di stabilità interno, convergenti verso le medesime finalità di contenimento della spesa pubblica complessiva, anche le previsioni in materia di spesa per il personale, sia in un'ottica di sostenibilità complessiva, sia con riguardo specifico all'obiettivo della progressiva riduzione della medesima, si possono formulare le seguenti notazioni in ordine, appunto, alle previsioni in materia di disciplina vincolistica e di facoltà assunzionali applicabili al sistema degli EELL della regione FVG. Possono, in tale ottica, individuarsi (almeno) tre serie di norme: 1) una prima serie di norme pone obiettivi di contenimento dell'aggregato "Spesa di personale" per gli EELL sia soggetti al PSI (es. il comma 557 dell'art. 1 L. n. 296/2006 e comma 25 dell'art. 12 della L.R. n.17/2008) che non soggetti (es. comma 562 L. n. 296/2006). Per gli EELL del FVG - in ragione del regime pattizio valevole tra Stato e Regione ai fini della determinazione del concorso della seconda agli obiettivi del PSI discendente dagli obblighi facenti capo all'Italia in forza della sua appartenenza all'UE - detti obiettivi sono fissati dal legislatore regionale; 2) una seconda serie contempla norme preordinate a definire le facoltà assunzionali degli EELL in

regola con le norme sui vincoli del P.S.I. e con quelle di contenimento della spesa di personale (per gli EELL del FVG, ripetesi, di fonte regionale): tali facoltà, o, meglio, i limiti alle dette facoltà, con le correlate fattispecie di deroga, sono, per espresso rinvio dell'art. 4, comma 2, L.R. n. 12/2014, rimesse alla potestà del legislatore statale; 3) ulteriori norme, correlate alle ultime descritte, e perciò stesso ad esse assimilabili quanto all'individuazione della fonte di produzione normativa, pongono tetti di spesa (rectius limitazioni al tetto di spesa) per gli enti in regola con l'obbligo di riduzione della spesa di personale. Così la norma di cui all'art. 9, comma 28, del D.L. n. 78/2010 su cui, come innanzi ricordato, è intervenuta la delibera SdA n. 2/2015".

Alla luce del complessivo quadro normativo di riferimento, pertanto, le facoltà assunzionali riferite agli Enti locali anche del Friuli Venezia Giulia sono determinate facendo riferimento a quanto previsto dal Legislatore nazionale in sede di fissazione di obiettivi di finanza pubblica.

IV. Così delineato il quadro giuridico di riferimento valevole per il Friuli Venezia Giulia in materia di vincoli assunzionali per il pubblico impiego locale, si deve ora procedere ad affrontare specificamente la problematica delle assunzioni a tempo determinato e/o del conferimento di incarichi temporanei per fare fronte ad eccezionali criticità degli Enti locali.

Al riguardo, viene in rilievo principalmente l'art. 9, co.28, del D.L. 78/2010 (convertito dalla L. 30/07/2010, n. 122) in base al quale a decorrere dall'anno 2011, le Amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, le Agenzie, incluse le Agenzie fiscali, gli Enti pubblici non economici, le Università e le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura 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 non può essere superiore al 50 per cento di quella sostenuta per le rispettive finalità nell'anno 2009. I limiti di cui al primo e al secondo periodo non si applicano, anche con riferimento ai lavori socialmente utili, ai lavori di pubblica utilità e ai cantieri di lavoro, nel caso in cui il costo del personale sia coperto da finanziamenti specifici aggiuntivi o da fondi dell'Unione europea; nell'ipotesi di cofinanziamento, i limiti medesimi non si applicano con riferimento alla sola quota finanziata da altri soggetti. Le disposizioni in commento rappresentano 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 norma aggiunge che le limitazioni su riportate 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 L. n. 296/2006, per i quali comunque "la spesa complessiva non può essere superiore alla spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009" ed inoltre precisa che, per le Amministrazioni che nell'anno 2009 non hanno sostenuto spese per lavoro flessibile, il limite deve essere computato con riferimento alla media sostenuta per le stesse finalità nel triennio 2007-2009.

Con l'emanazione della legge 7/08/2016 n. 160 di conversione del D. L. 24/06/2016 n. 113, all'art. 16, comma 1 quater, è stata disposta l'esclusione dalle limitazioni previste dall'art. 9, comma 28, del D. L. n. 78/2010, per le spese sostenute per le assunzioni a tempo determinato ai sensi dell'articolo 110, comma 1, del testo unico di cui al D. Lgs. 18/08/2000 n. 267. A rafforzamento di tali previsioni, il medesimo comma 28 ha previsto anche pesanti effetti sanzionatori per la sua eventuale non applicazione, stabilendo che il mancato rispetto dei limiti di spesa in esso previsti costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale.

Sull'argomento, si è espressa anche la Sezione delle Autonomie della Corte dei conti che, sulla specifica materia dell'art.9, co.28, ora in commento, ha avuto modo di esprimersi affermando il principio di diritto secondo cui: "le limitazioni dettate dai primi sei periodi dell'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010, in materia di assunzioni per il lavoro flessibile, alla luce dell'art. 11, comma 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 ai commi 557 e 562 dell'art. 1, 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".

Sul punto, inoltre, ha recentemente avuto modo di esprimersi la Sezione regionale di controllo per la Puglia con il parere n.149/2016/PAR con cui si è precisato che "i vincoli in materia di c.d. "lavoro flessibile" hanno carattere indefettibile ed appaiono rivolti anche ad evitare che le amministrazioni pubbliche soggette ad un regime limitativo delle assunzioni a tempo indeterminato possano ricorrere all'utilizzo di contratti di lavoro flessibile per eludere il blocco assunzionale ad esse applicabile... La Corte costituzionale, con sentenza n. 173/2012, proprio con riferimento all'articolo 9, comma 28, del D. L. n. 78/2010, ha osservato che tale disposizione "pone un obiettivo generale di contenimento della spesa relativa ad un vasto settore del personale e, precisamente, a quello costituito da quanti collaborano con le pubbliche amministrazioni in virtù di contratti diversi dal rapporto di impiego a tempo indeterminato" e "lascia alle singole amministrazioni la scelta circa le misure da adottare con riferimento ad ognuna delle categorie di rapporti di lavoro da esso previste. Ciascun ente pubblico può determinare se e quanto ridurre la spesa relativa a ogni singola tipologia contrattuale, ferma restando la necessità di osservare il limite della riduzione del 50 per cento della spesa complessiva rispetto a quella sostenuta nel 2009".

A conclusione di detto parere, si procedeva quindi a una disamina dei ridotti limiti assunzionali previsti dalla normativa vigente, valorizzando in particolare il DUP (Documento Unico di Programmazione), previsto nell'ambito dall'armonizzazione dei sistemi contabili, affermando che "il legislatore riserva, dunque, nella predisposizione del DUP da parte degli enti locali, particolare attenzione alla programmazione del personale sia nella sezione strategica che in quella operativa. In particolare, nell'ambito della sezione strategica, volta a definire i principali contenuti della programmazione strategica ed i relativi indirizzi generali con riferimento al periodo di mandato, al punto 8.1 dell'allegato 4.1 al D. Lgs. n. 118/2011, è inserita anche l'analisi della disponibilità e gestione delle risorse umane con riferimento alla struttura organizzativa dell'ente in tutte le sue articolazioni ed alla sua evoluzione nel tempo anche in termini di spesa. Parimenti il successivo punto 8.2 lett. j) prescrive espressamente, nella redazione della sezione operativa, l'indicazione della programmazione del fabbisogno di personale a livello triennale ed annuale".

Essendo questa la situazione in materia di assunzioni di personale, anche a tempo determinato, la Sezione rileva peraltro che altre forme di utilizzazione di risorse estranee alla pubblica Amministrazione richiedono presupposti applicativi particolarmente rigorosi.

Il riferimento è rivolto principalmente all'ipotesi di utilizzazione di contratti di lavoro autonomo, di natura occasionale o coordinata e continuativa, da stipulare con professionisti di particolare e conclamata specializzazione, anche universitaria. Tali fattispecie trova la sua fondamentale disciplina nell'art.7, co.6 del D.Lgs. 30 marzo 2001, n.165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche - c.d. TUPI).

In base a detta previsione di legge, "per esigenze cui non possono far fronte con personale in servizio, le amministrazioni pubbliche possono conferire incarichi individuali, con contratti di lavoro autonomo, di natura occasionale o coordinata e continuativa, ad esperti di particolare e comprovata specializzazione anche universitaria, in presenza dei seguenti presupposti di legittimità: a) l'oggetto della prestazione deve corrispondere alle competenze attribuite dall'ordinamento all'amministrazione conferente, ad obiettivi e progetti specifici e determinati e deve risultare coerente con le esigenze di funzionalità dell'amministrazione conferente; b) l'amministrazione deve avere preliminarmente accertato l'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili al suo interno; c) la prestazione deve essere di natura temporanea e altamente qualificata; non e' ammesso il rinnovo; l'eventuale proroga dell'incarico originario è consentita, in via eccezionale, al solo fine di completare il progetto e per ritardi non imputabili al collaboratore, ferma restando la misura del compenso pattuito in sede di affidamento dell'incarico; d) devono essere preventivamente determinati durata, luogo, oggetto e compenso della collaborazione. Si prescinde dal requisito della comprovata specializzazione universitaria in caso di stipulazione di contratti di collaborazione di natura occasionale o coordinata e continuativa per attività che

debbano essere svolte da professionisti iscritti in ordini o albi o con soggetti che operino nel campo dell'arte, dello spettacolo, dei mestieri artigianali o dell'attività informatica nonché a supporto dell'attività didattica e di ricerca, per i servizi di orientamento, compreso il collocamento, e di certificazione dei contratti di lavoro di cui al decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, purché senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, ferma restando la necessità di accertare la maturata esperienza nel settore. Il ricorso a contratti di collaborazione coordinata e continuativa per lo svolgimento di funzioni ordinarie o l'utilizzo dei collaboratori come lavoratori subordinati è causa di responsabilità amministrativa per il dirigente che ha stipulato i contratti".

Da notare che, per effetto dell'art.2, co.4, del D.Lgs. 15 giugno 2015, n. 81, come da ultimo modificato dal D.L. 30 dicembre 2016, n. 244 (convertito con modificazioni dalla L. 27 febbraio 2017, n. 19), "fino al completo riordino della disciplina dell'utilizzo dei contratti di lavoro flessibile da parte delle pubbliche amministrazioni, la disposizione di cui al comma 1 non trova applicazione nei confronti delle medesime. Dal 1° gennaio 2018 è comunque fatto divieto alle pubbliche amministrazioni di stipulare i contratti di collaborazione di cui al comma 1".

Tali contratti potranno quindi essere stipulati fino al 31 dicembre 2017, purché siano rispettati tutti i presupposti richiesti dal soprariportato art.7, co.6 del TUPI (cfr., sul punto: Sezione centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato - deliberazione n. 37/2015/PREV del 23/12/2015).

Peraltro, è bene evidenziare che tale tipologia contrattuale potrà essere utilizzata purché siano rispettate adeguate procedure comparative delle professionalità da utilizzare, e comunque senza eludere i limiti di spesa per contratti di lavoro a tempo determinato cui è soggetto il Comune.

Pertanto, in considerazione delle difficoltà rappresentate dal Sindaco, il Comune potrà avvalersi di forme di lavoro a tempo determinato e/o di contratti di lavoro autonomo, di natura occasionale o coordinata e continuativa, nel rispetto della normativa applicabile e avendo cura di rispettare il limite di spesa fissato dall'art. co.28, del D.L. 78/2010, dovendosi però categoricamente escludere la possibilità di esternalizzare l'Area economico-finanziaria preposta alla redazione del bilancio in quanto, alla luce dell'attuale quadro ordinamentale, i Comuni possono esternalizzare soltanto servizi pubblici di rilevanza economica suscettibili di produrre economie di gestione e non anche funzioni pubbliche strettamente connaturate all'esistenza dell'Ente.

PQM

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per il Friuli Venezia Giulia esprime il proprio motivato avviso sul quesito riportato in epigrafe nei termini di cui in motivazione

ORDINA

alla segreteria di procedere all'immediata trasmissione di copia conforme alla presente deliberazione al Sindaco del Comune di Lestizza, di pubblicare la presente deliberazione sul sito web della Sezione e di curare gli adempimenti necessari per la pubblicazione sul sito web istituzionale della Corte dei conti.

Così deciso in Trieste nella Camera di consiglio dell'8 marzo 2017.

Depositato in Segreteria in data 9.3.2017