

Deliberazione 30/06/2017, n. 95 - Corte dei Conti - Sez. controllo Puglia

**Comune di Torricella (TA) - In ordine alla richiesta di parere del Sindaco, relativa ai contributi economici destinati a soggetti beneficiari reclutati secondo criteri di necessità e indigenza per lo svolgimento del servizio civico comunale, ai sensi del Regolamento comunale approvato, e alla eventualità che la spesa sostenuta sia ascrivibile alle spese per il personale, la Sezione ritiene di sottoporre la specifica questione all'esame del Presidente della Corte dei conti per le valutazioni di competenza...**

Corte dei Conti, Sezione regionale di controllo per la Puglia, Deliberazione 30 giugno 2017, n. 95

#### **FATTO**

Il Sindaco del Comune di Torricella ha formulato una richiesta di parere in ordine ai contributi economici destinati a soggetti beneficiari reclutati secondo criteri di necessità e indigenza in relazione alla spesa per il personale.

Nella nota sopra richiamata, il Sindaco ha premesso che:

-il Comune, con deliberazione consiliare n.38 del 20/4/2017, ha modificato il regolamento per il servizio civico comunale approvato con deliberazione consiliare n. 30 del 27/6/2007 (regolamento allegato alla richiesta);

-"scopo dell'iniziativa di rilevante interesse sociale per una comunità alle prese con le problematiche conseguenti alla crisi economica è quello di incentivare forme di impegno civile a fronte di modesti contributi economici e di miglioramento delle condizioni di vita sul territorio";

-la stessa spesa ammonta a euro 300,00 per singolo beneficiario, il quale verrà reclutato secondo i criteri di necessità e indigenza.

Ciò posto, si chiede se tale spesa, "nel pieno rispetto delle norme di legge regolanti le materie in questione ("welfare" e gestione del personale) .... è da intendersi ascrivibile alle spese per il personale, contenute nel titolo I del bilancio di previsione 2017".

Peraltro, nel regolamento comunale approvato con delibera consiliare n. 30/2007 (e modificato con delibera consiliare n.38/2017) allegato alla richiesta, è previsto che con il contributo economico corrisposto a fronte del servizio civico comunale, "in linea con le direttive della L. 328/2000", si intende perseguire il principio del sostegno per le famiglie disagiate.

I soggetti beneficiari del contributo potranno essere chiamati a svolgere attività nel settore della custodia e vigilanza delle strutture comunali e del verde pubblico, a prestare aiuto a persone in stato di bisogno, servizio di vigilanza presso le scuole, servizio di sostegno in favore di soggetti portatori di handicap.

Comunque detti incarichi "non costituiranno rapporto di lavoro subordinato, né di carattere pubblico, né privato, né a tempo determinato, né indeterminato, ma esclusivamente un servizio civico, in quanto attività meramente occasionale" (art.2 del Regolamento).

I soggetti riceveranno per tale servizio un compenso forfettario mensile di €. 300,00 per 50 ore mensili di servizio, per un massimo di tre mesi, e "detto compenso, ai sensi dell'art.81, comma 1, lett.1 T.U.I.R. rientra nella categoria dei redditi

diversi soggetti a ritenuta d'acconto ma non a contribuzione previdenziale. Il compenso, in ogni caso, è ragguagliato al numero di ore di servizio effettivamente rese rilevate nel registro presenze" (art.6 del Regolamento).

I soggetti saranno assicurati sia per gli infortuni sia per la responsabilità civile verso terzi.

Infine, l'Amministrazione Comunale potrà rescindere il rapporto "per comprovata inadempienza" (art.11 del Regolamento).

## **DIRITTO**

Preliminarmente, occorre valutare i profili di ricevibilità e di ammissibilità della richiesta di parere alla luce dell'art. 7, comma 8, della L. 05/06/2003 n. 131 che conferisce a Regioni, Comuni, Province e Città Metropolitane la possibilità di richiedere alle Sezioni Regionali di Controllo della Corte dei Conti pareri in materia di contabilità pubblica.

In relazione ai profili di ricevibilità, la Sezione osserva che la richiesta di parere è stata sottoscritta dal Sindaco del Comune di Torricella, organo rappresentativo dell'Ente e pertanto legittimato a promuovere l'attività consultiva della Corte dei Conti.

Non può ritenersi di ostacolo alla ricevibilità della richiesta la mancanza nella Regione Puglia del Consiglio delle Autonomie Locali che, ai sensi dell'art. 123 della Costituzione, nel testo introdotto dalla L. Cost. 18/10/2001 n. 3, deve essere disciplinato dallo Statuto di ogni Regione, quale organo di consultazione tra la Regione stessa e gli Enti locali.

Il Consiglio delle Autonomie Locali, se istituito, è quindi destinato a svolgere, secondo il dettato dell'art. 7, comma 8°, della L. n. 131/2003, una funzione di filtro per le richieste di parere da sottoporre alle Sezioni Regionali di Controllo.

Invero, l'art. 45 dello Statuto della Regione Puglia, approvato con L.R. 12/05/2004 n. 7, ha previsto l'istituzione del Consiglio delle Autonomie Locali e con la successiva L. R. del 26/10/2006 n. 29 sono state disciplinate le modalità di composizione, elezione e competenze.

Tuttavia, rilevato che allo stato attuale il Consiglio delle Autonomie Locali non è tuttora operante, la Sezione ritiene ricevibile la richiesta di parere.

Accertata la ricevibilità della richiesta, occorre ora analizzarne i profili di ammissibilità oggettiva.

La Corte dei Conti, secondo il disposto dell'art. 7, comma 8°, della L. n. 131/2003, può rendere pareri in materia di "contabilità pubblica".

Il Collegio evidenzia che, al riguardo, le Sezioni riunite della Corte dei conti, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, comma 31 del decreto legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione di contabilità pubblica incentrata sul "sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici", da intendersi in senso dinamico anche in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri (delibera n. 54 del 17 novembre 2010).

L'oggetto dell'attività consultiva deve risultare, pertanto, circoscritto all'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo, in particolare, in via esemplificativa, "...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".

Dalla vigente normativa, così come costantemente interpretata dalla Corte dei conti, si evince, altresì, che la funzione consultiva attribuita alle Sezioni regionali non può concernere fatti gestionali specifici ma ambiti e oggetti di portata generale e non deve rispondere a questioni concrete che possono formare oggetto di esame specifico da parte delle stesse Sezioni Regionali in sede di controllo, come di altri Organi: inoltre non può riguardare provvedimenti già formalmente adottati non potendo tramutarsi in una verifica postuma di legittimità e non può interferire con le funzioni assegnate ad altre Magistrature o alla stessa Corte.

Deve quindi essere esclusa ogni valutazione su atti o casi specifici che determinerebbe un'ingerenza della Corte nella concreta attività dell'ente e, in ultima analisi, una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza riconosciuta alla Corte dei conti dalla Costituzione repubblicana.

La questione sottoposta al vaglio del Collegio da parte dell'Ente interpellante, da ricondurre in ogni caso a generalità ed astrattezza, può essere ricondotta *ratione materiae* nell'alveo della contabilità pubblica e, de relato, delle spese per il personale.

Nel caso di specie, inoltre, rilevato che il quesito nelle premesse contiene fatti specifici e che l'Ente ha allegato il regolamento già approvato, questa Sezione osserva che verrà evidenziata la disciplina in materia alla luce della più recente normativa e giurisprudenza di controllo, spettando esclusivamente all'ente locale ogni valutazione e qualunque decisione in merito alle concrete modalità di applicazione delle disposizioni richiamate.

## MERITO

Il quesito oggetto del parere attiene alla possibilità di ricondurre o meno le forme di sostegno indicate nella richiesta di parere alla spesa del personale e, quindi, alla disciplina finanziaria vincolistica prevista per la stessa, nonché, preliminarmente, alla possibilità per l'Amministrazione pubblica di intervenire con forme di sostegno economico a integrazione del reddito.

Per tale ragione occorre quindi richiamare i principi e le norme giuridiche che regolano entrambi i temi.

Come più volte rilevato da questa Corte, il comune è un ente territoriale dotato di capacità giuridica generale tesa al perseguimento di fini pubblici consistenti nell'erogazione di servizi alla cittadinanza (sul punto SRC Lombardia, deliberazione n.882/2010/PAR; da ultimo SRC Veneto, deliberazione n.260/2016/PAR).

E' stato più volte evidenziato che, in senso generico, sono da ritenere ammissibili le provvidenze pubbliche a sostegno del reddito delle persone disoccupate, nella misura in cui l'amministrazione locale individui specificamente gli interessi pubblici e gli obiettivi sociali che intende perseguire mediante l'erogazione di contributi economici a favore di categorie socialmente svantaggiate o in temporanea difficoltà finanziaria.

La legge "quadro" dell'8 novembre 2000, n. 328, contempla un insieme articolato di misure volte a garantire la qualità della vita, pari opportunità, non discriminazione e diritti di cittadinanza, a prevenire, eliminare o ridurre le condizioni di disabilità, di bisogno e di disagio individuale e familiare, derivanti da inadeguatezza di reddito, difficoltà sociali e condizioni di non autonomia, in coerenza con gli articoli 2, 3 e 38 della Costituzione.

Nel significato espressamente fatto proprio dal Legislatore, per "servizi sociali" si devono intendere tutte le attività relative alla "predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti ed a pagamento, o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita" (così l'art. 128 del d. lgs. n. 112/1998, a cui rinvia l'art. 1, c. 2, L. n. 328/2000).

Le competenze, sia in tema di programmazione degli interventi e delle risorse, sia in tema di loro realizzazione, sono ripartite tra lo Stato, le Regioni e gli Enti locali (art. 1, c. 3, L. n. 328/2000). Ciascuno di essi, infatti, concorre al finanziamento delle misure programmate secondo "competenze differenziate e con dotazioni finanziarie afferenti ai rispettivi bilanci" (art. 4).

A questo scopo soccorrono gli strumenti di pianificazione, nazionale (Piano nazionale), regionale (Piano regionale) e infra regionale (Piano di zona, che abbraccia ambiti territoriali tra comuni). In particolare, al Piano regionale è affidato, tra gli altri, il compito di integrare gli interventi e i servizi sociali con le prestazioni socio-sanitarie, nonché di coordinarsi con le politiche dell'istruzione, della formazione professionale e del lavoro (art. 18, c. 6, L. n. 328/2000), mentre spetta al Piano di zona, tra l'altro, "favorire la formazione di sistemi locali di intervento fondati su servizi e prestazioni

complementari e flessibili, stimolando in particolare le risorse locali di solidarietà e di auto-aiuto, nonché a responsabilizzare i cittadini nella programmazione e nella verifica dei servizi" (art. 19, c. 2, lett. a, L. n. 328/2000).

Nel quadro normativo nazionale come sopra brevemente descritto, si inserisce la Legge Regionale Puglia n. 19 del 2006 che, nell'ambito della disciplina del sistema integrato dei servizi sociali prevede, all'art. 33, la promozione di interventi di sostegno economico e contrasto alla povertà volti anche all'inserimento o reinserimento dell'individuo nel percorso lavorativo.

Il regolamento attuativo di tali disposizioni, approvato con legge regionale 4 del 2007, all'art. 102 prevede forme di sostegno economico a integrazione del reddito erogate dagli ambiti territoriali nei confronti di soggetti che si caratterizzano per fragilità economica o sociale.

E' prevista, quindi, a livello regionale un'azione combinata tra i diversi livelli istituzionali.

Altra disciplina è stata recentemente prevista per i nuovi istituti, introdotti dal Legislatore nazionale, noti il primo come "Sostegno per l'inclusione attiva" (Sia, di cui all'art. 1, comma 386 e 387, della L.208/2015) e l'altro come "Reddito di cittadinanza" o "Reddito di inclusione sociale" (Reis, di cui alla L. 15/03/2017, n. 33, "Delega recante norme relative al contrasto della povertà, al riordino delle prestazioni e al sistema degli interventi e dei servizi sociali"): in entrambi i casi la corresponsione del supporto economico è condizionato all'adesione a un progetto personalizzato di inclusione sociale e lavorativa da parte del soggetto beneficiario.

In ambito regionale, la recentissima L.R. n.3/2016, sul "Reddito di dignità regionale e politiche per l'inclusione sociale attiva", più specificatamente, prevede all'art. 3 la promozione da parte della Regione di un sistema integrato di interventi, volti a favorire, tra l'altro, l'attivazione di percorsi di tirocinio di orientamento, formazione, inserimento e/o reinserimento finalizzati all'inclusione sociale, all'autonomia delle persone e alla riabilitazione in favore di persone già prese in carico dai servizi sociali e sanitari professionali, come disciplinato dall'articolo 1, comma 2, lettera d), della legge regionale 5 agosto 2013, n. 23

A livello normativo, sia nazionale che regionale, sono quindi previsti istituti che disciplinano lo svolgimento di attività di servizio a fronte dell'erogazione di un contributo economico.

In linea generale ed astratta, rientra, quindi, nelle funzioni istituzionali del comune l'istituzione di provvidenze, comunque denominate, da conferire a singoli individui in situazione di difficoltà economica: a tal fine l'ente dovrebbe dotarsi di un regolamento per disciplinare i presupposti e le modalità di erogazione, anche in relazione all'eventuale svolgimento di attività da parte del soggetto beneficiario del contributo.

Con riferimento alla richiesta del Comune di Torricella, come già evidenziato, il parere non può vertere sul Regolamento trasmesso dall'Amministrazione istante, essendo lo stesso un atto gestionale, peraltro già approvato dall'Ente.

L'analisi, invece, sarà limitata a questioni di massima generali e astratte attinenti ai profili rilevanti in relazione all'inclusione della spesa per il servizio civico comunale tra quelle previste per il personale.

Nel caso in cui l'intervento anticrisi a sostegno delle famiglie più bisognose, preveda che il beneficiario della provvidenza pubblica presti attività occasionale in favore del comune, è necessario qualificare le modalità di svolgimento dell'attività lavorativa a beneficio dell'Ente.

Occorre premettere che nel caso di servizio civico comunale l'attività svolta dal soggetto beneficiario non può essere qualificata come attività di volontariato.

Infatti, come noto, l'attività di volontariato è quella "prestata in modo personale, spontaneo e gratuito, tramite l'organizzazione di cui il volontario fa parte, senza fini di lucro anche indiretto ed esclusivamente per fini di solidarietà", specificando vieppiù che essa "non può essere retribuita in alcun modo nemmeno dal beneficiario. Al volontario possono essere soltanto rimborsate dall'organizzazione di appartenenza le spese effettivamente sostenute per l'attività prestata, entro limiti preventivamente stabiliti dalle organizzazioni stesse" (art. 2, commi 1 e 2, l. n. 266/1991). Come è stato

chiaramente specificato da questa Corte, la differenza ontologica, e perciò di trattamento giuridico, tra rapporto di lavoro o rapporto patrimoniale di qualsivoglia natura da una parte e attività di volontariato dall'altra sta nel fatto che "la qualità di volontario è incompatibile con qualsiasi forma di rapporto di lavoro subordinato o autonomo e con ogni altro rapporto di contenuto patrimoniale con l'organizzazione di cui fa parte." (art. 1, comma 3, l. cit.) (Sezione Regionale controllo Toscana, deliberazione n. 141/PAR/2016).

Ciò posto, l'art. 1, comma 557 bis, della L.296/2006 stabilisce che "ai fini dell'applicazione del comma 557, costituiscono spese di personale anche quelle sostenute per i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, per la somministrazione di lavoro, per il personale di cui all'articolo 110 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, nonché per tutti i soggetti a vario titolo utilizzati, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture e organismi variamente denominati partecipati o comunque facenti capo all'ente"

In generale, il tipo di attività svolta nei confronti di un Comune quale servizio civico dovrebbe essere svolta, previo avviso pubblico e selezione dei soggetti beneficiari, eventualmente in virtù di un contratto di diritto privato con il soggetto beneficiario, in cui sia stabilita l'attività da svolgere, il luogo in cui verrà svolta e gli orari di lavoro, nonché il soggetto che si occuperà di coordinare la stessa attività e il contributo economico previsto in relazione al tempo dedicato.

Tale tipo di attività si può quindi ragionevolmente ricondurre nell'ambito dei rapporti di lavoro occasionale e coordinato e continuativo, riconducibili agli artt. 2222 e 2230 del codice civile (sul punto, si veda anche Sezione controllo Veneto, Deliberazione n. 79/PAR/2011).

In particolar modo, la fattispecie all'esame potrebbe essere ricondotta alla figura del lavoro occasionale reso nell'ambito di attività istituzionali a carattere sociale e solidale (sul punto Sezione controllo Lombardia, Deliberazione n. 722/PAR/2010). Come noto, la disciplina delle prestazioni occasionali è stata oggetto di recenti modifiche.

La disciplina del lavoro occasionale di tipo accessorio era prevista dall'art.61, d.lgs. 276/2003; l'art. 70 dello stesso decreto espressamente prevedeva che: "il ricorso a prestazioni di lavoro accessorio da parte di un committente pubblico è consentito nel rispetto dei vincoli previsti dalla vigente disciplina in materia di contenimento delle spese di personale e, ove previsto, dal patto di stabilità interno" (sul punto, Sezione controllo Puglia, Deliberazione n. 174/PAR/2014).

Gli articolo 61 e 70 sono stato tuttavia abrogati rispettivamente dagli art. 52 e 55 del d.lgs. 81/2015.

L'art. 48 dello stesso decreto 81 ha quindi disciplinato ex novo il lavoro accessorio, prevedendo espressamente al comma 4 che "il ricorso a prestazioni di lavoro accessorio da parte di un committente pubblico è consentito nel rispetto dei vincoli previsti dalla vigente disciplina in materia di contenimento delle spese di personale e, ove previsto, dal patto di stabilità interno".

Anche tale articolo è stato a sua volta abrogato dal recentissimo D.L. 25/2017, convertito con la L. 49/2017.

Il successivo D.L. 50/2017 al Capo II ha previsto misure per il lavoro, la produttività delle imprese e degli investimenti: tuttavia non ha espressamente disciplinato il lavoro accessorio.

La legge di conversione del D.L. 50/2017 recentemente approvata, la L. n.96/2017, ha invece previsto, con il nuovo art. 54 bis, la possibilità di attivare contratti di lavoro per prestazioni occasionali, attività lavorative svolte entro il limite, nel corso di un anno civile, per ciascun prestatore, di compensi di importo complessivamente non superiore a 5.000 euro, con riferimento alla totalità degli utilizzatori, e di 2.500 euro nei confronti dello stesso utilizzatore, e per ciascun utilizzatore, con riferimento a compensi di importo complessivamente non superiore a 5.000 euro nei confronti di tutti i prestatori.

Il testo ha espressamente previsto la possibilità per le pubbliche amministrazioni di far ricorso a tale tipo di contratti nel rispetto dei vincoli previsti in materia di contenimento della spesa di personale.

In particolare, il comma 7 dello stesso art. 54 bis precisa che le amministrazioni pubbliche, in deroga al comma 14 dello stesso articolo e fermo restando il limite di durata di cui al comma 20, possono far ricorso a tale tipo di contratto,

"esclusivamente per esigenze temporanee o eccezionali: a) nell'ambito di progetti speciali rivolti a specifiche categorie di soggetti in stato di povertà, di disabilità, di detenzione, di tossicodipendenza o che fruiscono di ammortizzatori sociali..." Il successivo comma 8 prevede inoltre che sono computati al 75% dell'importo, ai fini della verifica dei limiti di cui al comma 1, lettera b), i compensi percepiti da titolari di pensioni di vecchiaia o invalidità, da studenti minori di 25 anni, disoccupati o "percettori di prestazioni integrative del salario, di reddito di inclusione (Rei) ovvero di altre prestazioni di sostegno del reddito".

Altra forma contrattuale prevista sarebbe quella relativa alle prestazioni di lavoro coordinato e continuativo, caratterizzate dalla continuità della prestazione (nel senso di un'unica prestazione personale il cui adempimento si realizzi in un arco temporale di una certa durata, o di più prestazioni omogenee che vengono reiterate, senza vincolo di subordinazione e all'interno di un programma del committente così come previsto dall'art. 409 del c.p.c.).

Anche tale istituto è stato oggetto di recenti interventi normativi.

L'art. 61 della L. 276/2003 è stato abrogato dall'art. 52 del d.lgs. 81/2015, che ha espressamente fatto salvo quanto previsto dall'art. 409 del c.p.c..

Tuttavia l'art. 2 del d.lgs. 81/2015, tuttora vigente, prevede che "a far data dal 1° gennaio 2016, si applica la disciplina del rapporto di lavoro subordinato anche ai rapporti di collaborazione che si concretano in prestazioni di lavoro esclusivamente personali, continuative e le cui modalità di esecuzione sono organizzate dal committente anche con riferimento ai tempi e al luogo di lavoro"; il quarto comma dello stesso articolo prevede inoltre che "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".

Quanto poi all'applicabilità delle tipologie contrattuali "flessibili" previste dall'art. 7, co. 6, del D.Lgs. n. 165/2001, così come indicato da questa Corte nel parere già citato (Sezione controllo Veneto, Deliberazione n. 79/PAR/2011), la Sezione centrale ha ulteriormente specificato che "secondo l'interpretazione sistematica delle nuove disposizioni introdotte dall'articolo 2 d.lgs. Il significato da attribuire al termine "stipulare" non può che intendersi riferito al momento della formazione dell'accordo che, secondo la disciplina del contratto in generale, è rappresentato dal momento in cui si incontrano proposta ed accettazione (cfr. art. 1326 c.c.). Tale principio si applica anche ai contratti di collaborazione che le pubbliche amministrazioni, tra cui le Università, possono stipulare con personale esterno ai sensi dell'articolo 7, comma 6, d.lgs. 165/2001 (purché ricorrano i presupposti di legittimità ivi previsti) 81/2015, il legislatore abbia voluto mantenere la distinzione tra la disciplina dei rapporti di lavoro flessibili in ambito privatistico, rispetto alle medesime tipologie di rapporti che le pubbliche amministrazioni possono utilizzare. Se, infatti, per la prima tipologia di rapporti di lavoro, le novità introdotte dal d.lgs. 81/2015 sono costituite dall'abrogazione delle disposizioni introdotte dalla cd. Legge Biagi (d.lgs. 276/2003- artt. da 61 a 69 bis) recanti la disciplina dei contratti di collaborazione a progetto (cd. co.co.pro.) e la loro trasformazione, a decorrere dal 1 gennaio 2016, in contratti di lavoro subordinato, nell'ambito dei rapporti di lavoro flessibile stipulati con le pubbliche amministrazioni non è stata disposta l'abrogazione dell'articolo 7, comma 6, d.lgs. 165/2001, quanto piuttosto è stato previsto un periodo (decorrente dalla data di entrata in vigore del d.lgs. 81/2015 sino al 31 dicembre 2016) nel quale il legislatore è chiamato a rivedere le predette tipologie, allo scadere del quale scatta il divieto di utilizzare anche per le pubbliche amministrazioni contratti di collaborazione coordinata e continuativa. Da tali premesse discende che i contratti di collaborazione stipulati dalle pubbliche amministrazioni nel predetto periodo di riordino della disciplina in materia di rapporti di lavoro flessibile e sino alla data del 31.12.2016 possono essere legittimamente stipulati, sempre che ricorrano tutti i presupposti di legittimità fissato nell'articolo 7, comma 6, d.lgs. 165/2001" (Corte dei Conti, Sezione Centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato, Deliberazione n. SCCLEG/37/2015/PREV).

Quindi sino al 1 gennaio 2018, per come previsto nel testo dell'art. 2 del d.lgs. 81/2015, così come modificato nel termine - successivamente al deposito della delibera da ultimo citata - ad opera dell'art. 1, comma 8, D.L. 30 dicembre 2016, n. 244, convertito, con modificazioni, dalla L. 27 febbraio 2017, n. 19, le pubbliche amministrazioni potranno ricorrere a tale tipologia di lavoro flessibile nei limiti di cui all'art. 7 del d.lgs. 165/2001.

La ricostruzione normativa per come riportata, ferma restando l'attuale difficoltà di attivare strumenti di lavoro flessibile nella pubblica amministrazione, evidenzia che nonostante il Legislatore abbia previsto negli anni la possibilità per le pubbliche amministrazioni di avvalersi di prestazioni lavorative di carattere occasionale o comunque flessibile, ogni riforma degli istituti brevemente esaminati ha espressamente previsto che tale possibilità sia concessa solo ed esclusivamente negli stretti limiti dei vincoli previsti in materia di contenimento della spesa del personale.

Peraltro, anche in relazione all'ipotesi di tirocini formativi, secondo l'orientamento già espresso da altre Sezioni regionali di controllo (in particolare, deliberazione n. 14/2012/PAR e n. 5/2013/PAR della Sezione Toscana; deliberazione n. 268/2013/PAR della Sezione Emilia Romagna; deliberazione n. 23/2016/SRCPIE/PAR della Sezione Piemonte e da ultimo deliberazione n.133/PAR/2017 della Sezione Veneto), "l'onere gravante sull'ente per i tirocini (...) ricade nella citata disposizione di cui all'art. 9, comma 28, del D.L. 78/2010, convertito in L. 122/2010 e s.m.i.; sicché detta spesa va ricondotta nell'ambito di quella per il personale relativa a contratti di formazione-lavoro e ad altri rapporti formativi e soggiacerà ai limiti ivi previsti" (così, deliberazione Sezione Piemonte cit.). Tale conclusione trova fondamento nella lettera della norma (art. 9, comma 28 cit.), che, facendo espresso riferimento ad "altri rapporti formativi", richiama un concetto ampio suscettibile di ricomprendere al suo interno qualunque forma di rapporto con intento formativo che comporti una spesa a carico del bilancio dell'ente e, quindi, anche il tirocinio formativo, implicante comunque l'instaurazione di una relazione che può certamente rientrare nel suddetto, ampio concetto di rapporto formativo.

Richiamando quanto affermato dalla giurisprudenza di questa Corte relativamente ad altre tematiche attinenti a quella all'esame (voucher, borse lavoro, nonno vigile, tirocinio formativo, alcune già citate e ancora, Sezione Controllo Lombardia n. 330/PAR/2015; Sezione Controllo Veneto n. 74/PAR/2009 e n. 153/PAR/2009), nonché del Ministero (parere MEF, Comune di Dueville, n.76150/2013), sembrerebbe che l'impegno di spesa relativo a una provvidenza pubblica per una prestazione lavorativa di natura occasionale o coordinata e continuativa o per tirocinio formativo, che non sia a carico di finanziamenti comunitari o di privati, deve essere ricondotta alla spesa per il personale.

Infine occorre evidenziare che, come è già stato peraltro precisato da questa Corte, a tal fine non rileva neanche "il fatto che i buoni lavoro non vengono attivati con la finalità principale dell'attività lavorativa a favore dell'ente quanto piuttosto per un fine di solidarietà ai fini di un'assistenza sociale e valorizzazione della persona. Il connotato che contraddistingue i rapporti in esame non assume valenza teleologica, assurgendo a requisiti indispensabili unicamente la loro natura accessoria ed occasionale nonché la circostanza che le prestazioni lavorative siano svolte direttamente a favore dell'utilizzatore della prestazione, senza il tramite di intermediari" (sul punto Sezione controllo Lombardia, Deliberazione n. 722/PAR/2010).

Sul tema, tuttavia, con riferimento all'istituzione di borse lavoro da assegnare a persone disoccupate o che hanno perso il lavoro a causa della crisi da parte di un Comune, sullo specifico quesito finalizzato a chiarire se l'importo destinato alle borse lavoro costituisce spesa del personale e quindi sia soggetta ai vincoli e limitazioni previsti per i comuni soggetti al patto di stabilità, si è espressa in maniera diversa la stessa Sezione Lombardia che ha evidenziato che "dal complesso delle disposizioni normative che regolano le spese di personale negli enti locali (da ultimo, contenute nel D.L. 90/2014, convertito nella legge 114/2014) si ricava che la prestazione lavorativa rientrante nel computo delle spese di personale

non può che essere quella resa nell'ambito di un rapporto di pubblico impiego legalmente instaurato nei modi e nelle forme previste dalla legge.

Le prestazioni richieste ai beneficiari di provvidenze comunali stanziate in fondi anticrisi non possono che rivestire forme di collaborazione sociale senza corrispettività con il contributo economico elargito. E ciò per impedire l'instaurazione surrettizia di forme di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione non disciplinate dalla legge, ancorché a titolo precario, interinale e occasionale.

In caso contrario ne deriverebbero oneri riflessi, fiscali, assistenziali e contributivi a carico dell'ente locale di difficile configurabilità pratica e giuridica, aventi titolo nella prestazione di lavoro resa dal beneficiario della provvidenza anticrisi" (in tal senso, Sezione controllo Lombardia, Deliberazione n. 123/PAR/2015).

Quanto previsto dall'Ente deve quindi risultare compatibile con le norme di settore che disciplinano il lavoro prestato alle dipendenze della pubblica amministrazione locale, "anche al fine di evitare pratiche elusive dei principi che regolano la materia del pubblico impiego e la formazione di precariato occulto negli enti locali".

La Sezione di controllo per la Lombardia, da ultimo richiamata anche nella deliberazione SRC Veneto n.260/2016/PAR sul cd. baratto amministrativo, sostiene in conclusione che "attesa la natura d'intervento anticrisi a sostegno delle famiglie più bisognose, si ritiene che laddove sia richiesto al beneficiario della provvidenza pubblica di prestare attività occasionale in favore del comune, la medesima debba tradursi in una prestazione sociale senza nesso di corrispettività e senza oneri riflessi per il comune, al fine di scongiurare la creazione di forme di lavoro temporaneo e occasionale alle dipendenze dell'ente locale non disciplinate dalla legge".

Seguendo tale interpretazione, sembrerebbe quindi che, qualora l'impegno di spesa sia relativo a una provvidenza pubblica per una prestazione sociale senza nesso di corrispettività e senza oneri riflessi per il comune, lo stesso non dovrebbe essere imputato nella spesa per il personale.

La soluzione prospettata dalla Sezione, peraltro, lascia dei margini interpretativi in relazione alla definizione di nesso di corrispettività: la corrispettività potrebbe infatti essere delimitata sotto un profilo quantitativo (un contributo economico non proporzionale all'attività svolta) o anche essere solo un elemento sufficientemente dirimente tout court (è sufficiente che vi sia un nesso di corrispettività, che in caso di mancato svolgimento di attività lavorativa venga meno il contributo, a prescindere dalla proporzionalità dello stesso, per includere la spesa tra le spese di personale).

In considerazione della rilevanza delle problematiche all'esame, anche in relazione alle recenti modifiche normative intervenute, e in presenza di un non chiaro e univoco orientamento giurisprudenziale sulle tematiche cennate, la Sezione ritiene di sottoporre la specifica questione all'esame del Presidente della Corte dei conti per le valutazioni di competenza, in particolare, affinché possa considerare la possibilità di deferire la questione, ove ritenuta opportuna, alle Sezioni riunite, per una pronuncia di orientamento generale, ai sensi dell'art. 17, comma 31, D.L. 1 luglio 2009, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, qualora riconosca la sussistenza di un caso di eccezionale rilevanza ai fini del coordinamento della finanza pubblica, ovvero alla Sezione Autonomie per un pronunciamento nomofilattico ai sensi dell'art. 6, comma 4, del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213.

## P Q M

la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Puglia,

-valutata nei termini di cui sopra la quaestio iuris oggetto della richiesta di parere;

-rilevata la necessità di prevenire un contrasto interpretativo rilevante per l'attività di controllo e consultiva e ritenuto che il quesito, nei termini sopra esposti, integri una questione di massima di particolare rilevanza;



-sospende la pronuncia in relazione al quesito sopra esposto nella parte in merito;  
-rimette gli atti al Presidente della Corte dei conti per le valutazioni di competenza ai sensi dell'art. 6, comma 4, del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213 e dell'art. 17, comma 31, D.L. 1 luglio 2009, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, qualora riconosca la sussistenza di un caso di particolare rilevanza ai fini del coordinamento della finanza pubblica.

Dispone che la presente deliberazione sia trasmessa, a cura del preposto al Servizio di supporto, al Sindaco del Comune di Torricella.

Così deliberato in Bari, nella Camera di consiglio del 30 giugno 2017

Depositata in Segreteria il 30 giugno 2017