



REPUBBLICA ITALIANA
LA
CORTE DEI CONTI
IN
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Angelo Ferraro	Consigliere
dott. Giancarlo Astegiano	Primo Referendario
dott. Gianluca Braghò	Referendario (relatore)
dott. Alessandro Napoli	Referendario
dott. Laura De Rentiis	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio del 12 luglio 2010

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la deliberazione n. 1/pareri/2004 del 3 novembre 2004 con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento e sulla formulazione dei pareri previsti dall'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista la nota n. 13741 del 18 giugno 2010 con la quale il sindaco del comune di Suzzara ha chiesto un parere in materia di divieto di assunzione di cui all'art. 76 comma 4 della legge 133/2008, di conversione del D.L. 112/2008;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta proveniente dal Sindaco del comune di Suzzara;

Udito il relatore, Gianluca Braghò;

PREMESSO CHE

Il Sindaco di Suzzara, con popolazione residente di 20.343 abitanti al 31 dicembre 2009, ha specificato quanto segue:

- il comune di Suzzara (MN) non ha rispettato il patto di stabilità per l'anno 2009;
- la normativa vigente consente ai comuni l'utilizzo, in qualità di lavoratori socialmente utili, di lavoratori iscritti alle liste di mobilità e percettori dell'indennità di mobilità o di altro trattamento speciale di disoccupazione o che godono del trattamento straordinario di integrazione salariale sospesi a zero ore.

L'amministrazione chiede se il divieto di assunzione di cui all'art. 76, comma 4, della legge 6 agosto 2008, n. 133 di conversione del D.L. 112/2008, per gli enti che non abbiano rispettato il patto di stabilità nell'anno precedente, debba intendersi riferito anche all'utilizzo dei predetti lavoratori socialmente utili, per un orario non superiore alle 20 ore settimanali e, pertanto, senza corresponsione ai medesimi di alcuna integrazione salariale, restando a carico dell'utilizzatore il solo costo di assicurazione INAIL.

OSSERVA CHE

La richiesta di parere in esame è intesa ad avvalersi della facoltà prevista dalla norma contenuta nell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, la quale dispone che le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane possono chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti "*pareri in materia di contabilità pubblica*".

La funzione consultiva delle Sezioni regionali è inserita nel quadro delle competenze che la legge n. 131 del 2003, recante adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha attribuito alla Corte dei conti.

In relazione allo specifico quesito formulato dal Sindaco del Comune di Suzzara (MN), la Sezione evidenzia quanto segue.

AMMISSIBILITA' DELLA RICHIESTA

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta proveniente dal comune di Suzzara (MN) rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7 comma ottavo, della legge 6 giugno 2003, n. 131, norma in forza della quale Regioni, Province e Comuni possono chiedere a dette Sezioni pareri in materia di contabilità pubblica nonché ulteriori forme di collaborazione ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

In proposito, questa Sezione ha precisato, in più occasioni, che la funzione di cui al

comma ottavo dell'art. 7 della legge n. 131/2003 si connota come facoltà conferita agli amministratori di Regioni, Comuni e Province di avvalersi di un organo neutrale e professionalmente qualificato per acquisire elementi necessari ad assicurare la legalità della loro attività amministrativa.

I pareri e le altre forme di collaborazione si inseriscono nei procedimenti amministrativi degli enti territoriali consentendo, nelle tematiche in relazione alle quali la collaborazione viene esercitata, scelte adeguate e ponderate nello svolgimento dei poteri che appartengono agli amministratori pubblici, restando peraltro esclusa qualsiasi forma di cogestione o co-amministrazione con l'organo di controllo esterno (per tutte 11 febbraio 2009, n. 36).

Infatti, deve essere messo in luce che il parere della Sezione attiene a profili di carattere generale anche se, ovviamente, la richiesta proveniente dall'ente pubblico è motivata, generalmente, dalla necessità di assumere specifiche decisioni in relazione ad una particolare situazione.

L'esame e l'analisi svolta nel parere è limitata ad individuare l'interpretazione di disposizioni di legge e di principi generali dell'ordinamento in relazione alla materia prospettata dal richiedente, spettando, ovviamente, a quest'ultimo la decisione in ordine alle modalità applicative in relazione alla situazione che ha originato la domanda.

Con specifico riferimento all'ambito di legittimazione soggettiva ed oggettiva degli enti in relazione all'attivazione di queste particolari forme di collaborazione, è ormai consolidato l'orientamento che vede nel caso del Comune, il Sindaco o, nel caso di atti di normazione, il Consiglio comunale quale organo che può proporre la richiesta.

Inoltre, è acquisito ed incontestato che non essendo ancora insediato in Lombardia il Consiglio delle autonomie, previsto dall'art. 123 della Costituzione e dallo Statuto della Regione Lombardia, i Comuni e le Province possano, nel frattempo, chiedere direttamente i pareri alla Sezione regionale.

In relazione al profilo oggettivo, limiti vanno stabiliti solo in negativo. In proposito deve essere posto in luce che la nozione di "contabilità pubblica" deve essere intesa nella ampia accezione che emerge anche dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione in tema di giurisdizione della Corte dei conti ed investe così tutte le ipotesi di spendita di denaro pubblico oltre che tutte le materie di bilanci pubblici, di procedimenti di entrata e di spesa, di contrattualistica che tradizionalmente e pacificamente rientrano nella nozione. D'altro canto la norma in discussione non fissa alcun limite alle richieste di altre forme di collaborazione.

In negativo, senza peraltro voler esaurire la casistica, va posta in luce l'inammissibilità di richieste che interferiscano con altre funzioni intestate alla Corte ed in particolare con l'attività giurisdizionale, che si risolvano in scelte gestionali, di esclusiva competenza degli amministratori degli enti, che attengano a giudizi in corso, che riguardino attività già svolte, dal momento che i pareri sono propedeutici all'esercizio dei poteri

intestati agli amministratori e dirigenti degli enti e non possono essere utilizzati per asseverare o contestare provvedimenti già adottati.

La richiesta di parere in esame risponde ai requisiti indicati sopra e pertanto, è da ritenere ammissibile e può essere esaminata nel merito, atteso che la medesima afferisce all'interpretazione di norme finanziarie direttamente incidenti sui bilanci degli enti pubblici territoriali e sulla composizione dell'ammontare della spesa per il personale.

MERITO

Il richiedente ha posto alla Sezione un quesito in ordine all'interpretazione e alla portata applicativa delle limitazioni amministrative descritte dall'art. 76, comma 4, della legge 6 agosto 2008, n.133 che intervengono a seguito del mancato rispetto del Patto di stabilità nell'anno 2009.

Il presente quesito segue un'analogha richiesta proveniente dal medesimo ente locale circa la possibilità di utilizzo di personale di altro ente, mediante convenzione *ex art.* 14 del CCNL del 22/01/2004.

In occasione del precedente quesito, la Sezione con deliberazione n.676/2010/PAR si era espressa con un orientamento che attesta il *favor* per l'interpretazione più estesa circa gli effetti dell'art. 76, comma 4, del D.L. n.112/2008. Testualmente, si è osservato che "in ordine alla portata applicativa dell'art. 76, comma 4, del D.L. n. 112 del 2008, il collegio condivide il nuovo orientamento della Sezione Regionale di Controllo per la Regione Veneto introdotto con la deliberazione 37/2010/PAR, del quale sono stati richiamati i passaggi argomentativi di maggiore significatività. Ne deriva che il comune di Suzzara si porrebbe in contrasto col divieto recato dal predetto disposto legislativo qualora orientasse le sue scelte discrezionali in senso favorevole al ricorso allo strumento della convenzione di cui alla norma *ex art.* 14 del CCNL del 2004".

Del pari, in questo contesto e ferme rimanendo le premesse circa il mancato rispetto del Patto di stabilità per l'anno 2009, si prospetta la possibilità di utilizzo, in qualità di lavoratori socialmente utili, di lavoratori iscritti alle liste di mobilità e percettori dell'indennità di mobilità o di altro trattamento speciale di disoccupazione o che godono del trattamento straordinario di integrazione salariale sospesi a zero ore.

L'ampia portata del divieto di assunzione di personale prescritta dall'art. 76, comma 4, della citata finanziaria è un dato normativo da ritenersi stabilmente acquisito alla luce dei precedenti approdi consultivi della Sezione, confermati con i pareri 609/2010/PAR e 671/2010/PAR, ove si rinviene il principio secondo il quale la dizione letterale del divieto di assunzione di personale "*a qualsiasi titolo*" e con "*qualsivoglia tipologia contrattuale*", rende la disposizione citata non suscettibile di subire eccezioni limitative alla sua applicazione.

L'opzione ermeneutica letterale è altresì confermata dalla clausola generale posta a chiusura della norma medesima, con cui il legislatore sanziona ogni comportamento elusivo del precetto normativo.

Il legislatore, poi, precisa che il termine "*assunzione*", in un'ottica di salvaguardia della finanza pubblica, va inteso nel senso di instaurazione di un rapporto tra l'amministrazione ed il soggetto che eroga la prestazione lavorativa, di guisa che detto contatto non debba necessariamente avvenire con la costituzione di un rapporto di lavoro in senso giuslavoristico, bensì possa avvenire anche mediante l'instaurazione di "*rapporti di collaborazione continuata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto*".

Ad ogni buon conto, pur interpretando in chiave estensiva l'espressione "*assunzione*", intesa quale instaurazione di un rapporto giuridico che implica l'erogazione di una prestazione lavorativa in favore dell'amministrazione, affinché possa ricorrere detta ipotesi, è necessario che ricorrano due presupposti: la prestazione lavorativa deve essere resa in concreto a beneficio dell'ente e l'onere finanziario deve gravare sull'ente che utilizza la prestazione medesima.

Le sanzioni (*rectius*: limitazioni amministrative) a carico degli enti che non hanno rispettato il Patto di stabilità interno trovano fondamento e giustificazione nella circostanza che la mancata osservanza dei vincoli finanziari costituisce grave irregolarità nella gestione finanziaria ed amministrativa degli enti interessati; tant'è che all'irregolarità finanziaria è necessario porre rimedio adottando le misure necessarie per ricondurre la gestione finanziaria dell'ente entro i limiti stabiliti dall'ordinamento (in questo senso, si vedano, la delibera n. 25 del 28 gennaio 2008 e la delibera n. 813/2009/PAR del 14 ottobre 2009).

In altri termini, il legislatore introducendo sanzioni o limitazioni amministrative ha inteso delineare alcuni meccanismi omogenei ed applicabili in modo indifferenziato a tutti gli enti che sono incorsi nella grave irregolarità finanziaria del mancato rispetto del Patto di stabilità interno. Dette sanzioni o limitazioni amministrative non sono graduate in relazione alla gravità o alla causa della violazione della disciplina del Patto, ma operano sull'ordinaria attività amministrativa, contenendo la potestà degli organi di governo e direzione dell'ente inibendo lo svolgimento di specifiche attività (ad es. divieto di indebitamento e divieto di assunzione di personale) o riducendo il margine di discrezionalità (ad es.: limitazione della spesa corrente entro specifici parametri).

Dunque, la *ratio* sottesa alle norme che hanno introdotto le limitazioni amministrative, conseguenti alla violazione del Patto di stabilità interno, non riposa solo sul tipico effetto sanzionatorio di ogni disposizione afflittiva, bensì anche sull'effetto correttivo teso a indurre l'amministrazione inadempiente ad adottare misure migliorative della gestione finanziaria e amministrativa dell'ente interessato. Più specificamente, l'effetto ripristinatorio della sana gestione finanziaria viene svolto dalla previsione normativa che impone all'ente inadempiente di contenere le spese correnti entro il minimo triennale, di cui le spese di personale rappresentano una voce rilevante.

In altri termini, la disposizione dell'art. 76, comma 4, va interpretata nel senso che, in caso di mancato rispetto del Patto di stabilità, il concetto di "*assunzione di personale*" non

si esaurisce nella nozione di costituzione di rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione inadempiente, ma va esteso al più generale divieto di incremento della spesa di personale conseguente all'utilizzo in concreto, a qualunque titolo, di altro lavoratore.

In coerenza con tale orientamento, questa Sezione si è già espressa affermando che, in caso di mancato rispetto del Patto, è totalmente preclusa alla amministrazione la possibilità di incrementare il fondo per le risorse decentrate.

Se l'effetto correttivo della disposizione di cui all'art. 76, comma 4, della legge 6 agosto 2008, n.133, è teso ad incidere sulla consistenza delle spese di personale, da intendersi quale voce preponderante della spesa corrente, il divieto di assunzione di nuovo personale non viene meno per il fatto che le nuove assunzioni siano finalizzate alla sostituzione di personale che è cessato o verrà a cessare nel corso dell'anno 2010. Analogamente, il predetto divieto non cessa se si utilizza personale in comando o in distacco, o da convenzione.

Né, infine, il divieto di assunzione di nuovo personale, nei termini testé indicati, può essere eluso mediante l'utilizzo di lavoratori socialmente utili, per un orario non superiore alle 20 ore settimanali, ancorché senza corresponsione ai medesimi di alcuna integrazione salariale, poiché resta a carico dell'ente locale il costo di assicurazione INAIL, quale onere finanziario connesso con la prestazione lavorativa che incrementa la composizione delle spese correnti, come peraltro evidenzia la classificazione gestionale SIOPE alla voce onere riflesso per intervento assistenziale.

Si ribadisce, da ultimo, quanto già espresso da questa Sezione con il parere n. 104 del 17 dicembre 2008, ovvero spetta a ciascun ente individuare i servizi che riesce a garantire in base alla effettiva situazione finanziaria ed ai vincoli di finanza pubblica, cosicché gli enti che subiscono limitazioni o che non possono effettuare assunzioni ove debbano garantire servizi essenziali possono, ed anzi debbono, procedere ad una nuova organizzazione del personale, effettuando anche spostamenti fra uffici, stabilendo una sorta di graduatoria di importanza delle attività da svolgere.

P.Q.M.

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore
(dott. Gianluca Braghò)

Il Presidente
(dott. Nicola Mastropasqua)

Depositato in Segreteria
il 14/07/2010
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)