

REPUBBLICA ITALIANA

LA

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 22 febbraio 2010 composta da:

Aldo CARLESCHI                      Presidente f.f.

Giovanni ZOTTA                      Consigliere

Tiziano TESSARO                      Referendario relatore

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 con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria una Sezione regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000, modificato con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004, e da ultimo con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 del 19 giugno 2008;

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;

VISTA la richiesta di parere inoltrata dal Sindaco del Comune di Monticello Conte Otto (VI) prot. 1775 del 29 gennaio 2010, pervenuta in data 1/2/2010 ed acquisita al prot. 0000862CdC;

VISTA l'ordinanza del Presidente di questa Sezione di controllo n. 20/2010 del 19 febbraio 2010 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il magistrato relatore, dott. Tiziano Tessaro;

#### FATTO

Con nota prot. 1775 del 29 gennaio 2010, qui pervenuta in data 1/2/2010 prot. 0000862, il Comune di Monticello Conte Otto (VI) formula un quesito in ordine alla portata del divieto contenuto nell'art. 76 comma 4 del decreto legge 112/2008 convertito con modificazioni nella legge 6 agosto 2008, n. 133 relativo al divieto di assunzioni e di altre forme di utilizzazione di personale, in caso di mancato rispetto del patto di stabilità: chiede in particolare, per il caso delle dimissioni dall'incarico del responsabile tecnico, se sia ammissibile l'eventuale ricorso al convenzionamento con altro Comune ai sensi dell'art. 30 del TUEL e dell'art. 14 del CCNL del 22 gennaio 2004.

#### DIRITTO

In primo luogo, va esaminato l'aspetto relativo all'ammissibilità

del ricorso al parere alla Corte dei Conti da parte del Comune di Monticello Conte Otto (VI) ai sensi dell'art. 7 comma 8, della legge 5 giugno 2003 n. 131.

Sotto questo profilo, come noto, la deliberazione della Sezione delle Autonomie, con documento approvato nell'adunanza del 27 aprile 2004, ha fissato principi e modalità di esercizio dell'attività consultiva, al fine di garantire l'uniformità di indirizzo in materia ed evitare il rischio di una disorganica proliferazione di richieste di pareri e, soprattutto, di soluzioni contrastanti con successive pronunce specifiche delle Sezioni giurisdizionali.

Nella fattispecie ricorrono le coordinate sotto il profilo soggettivo e oggettivo delineate dalla sopra citata deliberazione della Corte dei conti. In particolare la questione sottoposta nella richiesta, formulata dal Sindaco, assume senz'altro carattere generale e astratto sì da evitare che il parere vada ad incidere su specifiche fattispecie concrete in ordine alle quali potrebbero pronunciarsi, nell'ambito della loro competenza, altri organi giurisdizionali; essa attiene inoltre e in modo inequivocabile alle materie di contabilità pubblica di cui al citato art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 anche alla luce della delibera 5/AUT/2006 del 10 marzo 2006 della Sezione delle Autonomie, vertendo sull'osservanza, nell'ambito della gestione delle spese di personale, dei limiti di natura finanziaria imposti dal legislatore.

Ed è proprio questo profilo -venendo più specificamente all'esame del merito- di stretta attinenza alla materia della contabilità

pubblica e ai principi che la reggono anche in relazione agli obblighi assunti in sede comunitaria che deve orientare l'interpretazione dell'art. 76, comma 4 del D.L. 25 giugno 2008 n. 112, convertito con modificazioni nella legge 6 agosto 2008, n. 133.

La disposizione, infatti, reintroducendo la sanzione connessa al mancato rispetto del Patto di stabilità interno nell'esercizio precedente, prevede testualmente per gli enti non rispettosi, il divieto di procedere ad "assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione continuata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto. È fatto altresì divieto agli enti di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi della presente disposizione".

Al fine di inquadrare correttamente la portata della norma in questione, occorre sottolineare preliminarmente come il rispetto degli obiettivi e dei vincoli del Patto di stabilità - le cui disposizioni attuative "costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica", ai sensi degli artt. 117, terzo comma, e 119, secondo comma della Costituzione rappresenti per gli enti locali un ineludibile obbligo giuridico, la cui violazione costituisce una grave irregolarità gestionale e contabile.

Il Patto e le sue regole sono divenuti veri e propri requisiti di

legittimità del bilancio e, anche per questa particolare valenza, non possono essere elusi né disapplicati anche con riferimento ad uno solo dei parametri individuati (delibera n. 6/2010/par del 13 gennaio 2010 di questa Sezione e n. 427/2009/par del 1 luglio 2009 della Sezione regionale controllo Lombardia).

La norma peraltro lascia di per se intendere chiaramente l'ampiezza ed il rigore del divieto, che rappresenta, del resto, un'ulteriore manifestazione del lungo impegno del legislatore nazionale nel tentativo di raggiungere il riequilibrio della finanza pubblica. Quindi il riferimento testuale alle sole assunzioni di personale contenuto nella norma in esame va superato in chiave sostanziale dalla esplicita previsione del precetto, che appare di chiusura, relativo al divieto di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi della presente disposizione, il che chiarisce la portata della norma e orienta l'interprete verso la soluzione più restrittiva. In altre parole, si ritiene non convincente l'argomentazione strettamente letterale che sostiene che la disciplina del D.L. 112/2008 riguardi esclusivamente i provvedimenti di assunzione: in realtà, la norma in questione non reca con se, in caso di violazione del patto di stabilità, il semplice divieto di assunzione (Deliberazione Corte dei conti - sez. regionale controllo per l'Emilia Romagna 27/1/2009 n. 2/2009/par), ma anche -e più in generale- il venir meno di tutti gli altri strumenti di utilizzo (a qualsiasi titolo e con qualsiasi forma, recita la disposizione) di personale; né a tale sanzione si

può dare una interpretazione restrittiva, ostandovi il chiaro disposto contenuto nella stessa norma che vieta esplicitamente e con valenza chiaramente onnicomprensiva meccanismi elusivi del divieto anzidetto.

D'altro canto, una siffatta interpretazione che limiti il divieto alla sola fattispecie delle assunzioni trova una esplicita contraria ragione di ordine sistematico nella previsione contenuta al comma 1 del medesimo art. 76, che il legislatore fa delle spese di personale tra le quali quelle sostenute per i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa; la somministrazione di lavoro; il personale di cui all'articolo 110 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267; 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 definitiva, tutta la normativa sulla materia si caratterizza per il suo estremo rigore, giustificato, del resto, dalla rilevanza strategica dell'obiettivo perseguito. Ciò appare particolarmente evidente in materia di spesa per il personale, il cui contenimento rappresenta un punto su cui la normativa insiste con particolare decisione (Deliberazione sez. regionale controllo per l'Emilia Romagna 27/1/2009 n. 2/2009/par). In conseguenza dell'anzidetta opzione ermeneutica diviene così naturale concludere, in adesione all'orientamento espresso da questa Sezione (delibera 6/2010/par cit.) e dalla Sezione Lombardia

(delibera 427/2009/par cit.), che il divieto posto dall'art. 76, comma 4, ha una formulazione ampia e omnicomprensiva riferita alle "assunzioni di personale" effettuate "a qualsiasi titolo" e "con qualsivoglia tipologia contrattuale". Tale formulazione manifesta una *voluntas legis* volta a ricomprendere ogni genere di rapporto che sia sostanzialmente configurabile come rapporto di lavoro a vantaggio dell'ente soggetto a divieto di assunzioni, senza distinzione alcuna che possa basarsi su aspetti più formali quali il "titolo" giuridico della costituzione, la "tipologia contrattuale" utilizzata nonché qualsivoglia ulteriore elemento o circostanza che, pur caratterizzando in un modo o nell'altro il rapporto lavorativo, non ne faccia comunque venire meno l'essenza, da ravvisarsi sulla base dei due elementi fondamentali sopra ricordati dell'essere la prestazione lavorativa rivolta nella sostanza a vantaggio dell'ente e dell'essere le relative spese sostenute nella sostanza e in una qualche misura dall'ente medesimo.

La Sezione non ignora che possano riscontrarsi casi di notevole rigidità organizzativa degli enti dovuti alle implicazioni del divieto anzidetto conseguente alla mancata osservanza del patto di stabilità, e le diverse valutazioni che erano state formulate con la propria precedente delibera n. 80/2009 del 21.5.2009. Tuttavia la conclusione cui si è ora giunti, incline alla valenza omnicomprensiva del divieto di nuove assunzioni posto dall'art. 76, comma 4, del d.l. n. 112/2008 -già di recente affermata nella delibera n. 6/2010, e dall'indirizzo prevalente seguito dalle altre

Sezioni regionali -è peraltro giustificata dal diretto riferimento costituzionale, fondato sui precetti degli art. 2,11,117 e 119 della Carta costituzionale. Ben si comprende quindi come la Sezione Lombardia nella del. n. 605/2009 del 14 settembre 2009, abbia evidenziato che con riferimento ad "assunzioni ... orientate alla sostituzione di personale che verrà a cessare dal servizio nel corso dell'anno 2009, ... non è rinvenibile, nelle disposizioni di legge citate, alcuna distinzione di questo tipo che legittimi una applicazione attenuata del divieto che, invece, ai sensi dell'art 76 citato, vale per le assunzioni a qualsiasi titolo e per qualsivoglia tipologia contrattuale"; o che la Sezione Emilia Romagna (Deliberazione Corte dei Conti - sez. regionale controllo per l'Emilia Romagna 27/1/2009 n. 2/2009/par) sottolinei che il divieto abbia vigenza anche quando non si verifichi un incremento di spesa complessiva per l'Erario o ci sia un trasferimento di personale dalla Regione con relativo trasferimento di risorse.

In definitiva, non si può che ribadire che ove, come nel caso prospettato in quesito e come di regola avviene, la convenzione preveda a carico dell'ente utilizzatore del personale in convenzione il rimborso pro quota della relativa spesa a favore dell'amministrazione di appartenenza, possono ravvisarsi in capo all'ente utilizzatore quegli elementi sostanziali vietati dall'art. 76, comma 4, del d.l. n. 112/2008. Il conseguente utilizzo di prestazioni lavorative da parte dell'ente nell'ambito della propria organizzazione con sopportazione dei relativi oneri sancisce quindi

una situazione nella sostanza equivalente a quella che conseguirebbe a una nuova assunzione, ricadendosi dunque nella sfera di operatività del relativo divieto ex art. 76, comma 4, cit. (delibera di questa Sezione n. 6/2010).

PQM

La Sezione regionale di controllo per il Veneto rende il proprio avviso nei termini di cui in parte motiva.

Copia del parere sarà trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, al Sindaco di Monticello Conte Otto (VI).

Così deliberato in Venezia, nella Camera di Consiglio del 22 febbraio 2010.

L'estensore

Il Presidente f.f.

F.to Dott. Tiziano Tessaro

F.to Cons. Aldo Carleschi

Depositato in Segreteria il 24 marzo 2010

IL DIRETTORE DI SEGRETARIA

( F.to Dott.ssa Raffaella Brandolese)