



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

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Giuseppe Roberto Mario Zola	Consigliere
dott. Gianluca Braghò	Primo Referendario
dott. Alessandro Napoli	Referendario
dott.ssa Laura De Rentiis	Referendario (relatore)
dott. Donato Centrone	Referendario
dott. Francesco Sucameli	Referendario
dott. Cristiano Baldi	Referendario
dott. Andrea Luberti	Referendario

nell'adunanza del 20 giugno 2012

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 pervenuta il 7 giugno 2012 con la quale il Sindaco del Comune Clusone (BG) ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

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 Clusone;

Udito il relatore, Laura De Rentiis;

OGGETTO DEL PARERE

Il Sindaco del Comune di Clusone ha posto alla Sezione un quesito del seguente tenore: <<Qualora questo ente stipulasse una convenzione per la gestione associata di servizi e/o funzioni, come ente capofila, si porrebbe in violazione della sanzione prevista in materia di divieto di assunzioni di personale "*a qualsiasi titolo e con qualsiasi tipologia contrattuale*" per il mancato rispetto del patto di stabilità 2011?>>

PREMESSA

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta proveniente dal Comune di Clusone 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, 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 coamministrazione con l'organo di controllo esterno (per tutte: parere sez. Lombardia, 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.

AMMISSIBILITA' SOGGETTIVA

Riguardo all'individuazione dell'organo legittimato ad inoltrare le richieste di parere dell'ente comunale, si osserva che il sindaco del comune è l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere in quanto riveste il ruolo di rappresentante dell'ente ai sensi dell'art. 50 T.U.E.L.

Pertanto, la richiesta di parere è ammissibile soggettivamente poiché proviene dall'organo legittimato a proporla.

AMMISSIBILITA' OGGETTIVA

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare che la disposizione, contenuta nel comma 8, dell'art. 7 della legge 131/03, deve essere raccordata con il precedente comma 7, norma che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio, il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma, la sana gestione finanziaria degli enti locali.

Lo svolgimento delle funzioni è qualificato dallo stesso legislatore come una forma di controllo collaborativo.

Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che il co. 8 prevede forme di collaborazione ulteriore rispetto a quelle del precedente comma rese esplicite, in particolare, con l'attribuzione agli enti della facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica.

Appare conseguentemente chiaro che le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli enti locali ma che, anzi, le attribuzioni consultive si connotano sulle funzioni sostanziali di controllo collaborativo ad esse conferite dalla legislazione positiva.

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, co. 31 del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione unitaria della 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, in data 17 novembre 2010).

Il limite della funzione consultiva, come sopra delineato, esclude qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa che ricade nella esclusiva competenza dell'autorità che la svolge; nonché esclude, altresì, che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali.

Dalle sopraesposte considerazioni consegue che la nozione di contabilità pubblica va conformandosi all'evolversi dell'ordinamento, seguendo anche i nuovi principi di organizzazione dell'amministrazione, con effetti differenziati, per quanto riguarda le funzioni della Corte dei conti, secondo l'ambito di attività.

Con specifico riferimento alla richiesta oggetto della presente pronuncia la Sezione osserva che rientra nella materia della contabilità pubblica, poiché attiene alla disciplina contenuta in leggi finanziarie, in particolare sulla portata delle sanzioni in caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno.

La richiesta di parere in esame risponde ai requisiti indicati sopra e pertanto, è da ritenere ammissibile e può essere esaminata nel merito.

MERITO

In via preliminare la Sezione precisa che la decisione se procedere o meno a stipulare una convenzione per la gestione associata di servizi e/o funzioni attiene al merito dell'azione amministrativa e rientra, ovviamente, nella piena ed esclusiva discrezionalità e responsabilità dell'ente che potrà orientare la sua decisione in base alle conclusioni contenute nel parere della Sezione.

Alla luce di questa considerazione di carattere preliminare, si può procedere ad esaminare il quesito posto dal sindaco dell'amministrazione comunale istante: l'ente locale, che nel 2011 non ha rispettato il patto di stabilità, può stipulare una convenzione per la gestione associata di servizi e/o funzioni (come ente capofila) o questa possibilità gli è preclusa dalla sanzione che sancisce il divieto di assunzioni di personale "*a qualsiasi titolo e con qualsiasi tipologia contrattuale*"?

L'amministrazione comunale precisa che intende stipulare una convenzione con un piccolo comune confinante (1.100 abitanti) per gestire in forma associata la funzione di cui all'art. 21, comma 3, Legge 05.05.2009, n. 42 (in particolare, per la funzione scuola ed il servizio segreteria).

Secondo la prospettazione dell'ente locale istante la convenzione, nel caso di specie, <<non riguarderebbe l'utilizzo di personale di altro ente, ai sensi dell'art. 14 del CCNL 2002/2005 del 22.01.2004, e verrebbe stipulata per un miglioramento della modalità di erogazione dei servizi tra i due enti, ottenendo in prospettiva economie di scala>>.

In questo senso, l'ente locale afferma che la spesa di personale nel 2012 non aumenterebbe rispetto all'anno precedente. In maggior dettaglio, con riferimento all'andamento della spesa del personale, l'amministrazione comunale aggiunge che <<ha un rapporto tra spese di personale e spese correnti per l'anno 2011, sulla base dei dati di rendiconto, pari al 24,49%; la spesa di personale, calcolata ai sensi dell'art. 1, comma 557, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, desunta dai dati del rendiconto dell'anno 2011 è stata di € 1.628.798,61 ed è inferiore alla spesa dell'anno 2010; la spesa prevista per il 2012 ammonta ad € 1.628.606,00; il

calcolo della spesa di personale consolidata con le società partecipate dall'ente vede un risultato del 34,94% sulla spesa corrente>>.

Alla luce di questa premessa, questa Sezione non può che ribadire quanto affermato nel precedente parere (C. Conti, sez. contr. Lombardia, 19 gennaio 2012 n. 14) in ordine all'imputazione delle spese per i servizi sociali quando questi vengono svolti in forma associata. In particolare, questa Sezione ha affermato che, <<indipendentemente dalla circostanza che la convenzione tra gli Enti partecipanti preveda modalità di ripartizione dei relativi oneri e (conseguentemente) rimborsi in favore del Comune capofila, quest'ultimo agisce, non già in mancanza di un interesse diretto, ma per il conseguimento di propri fini istituzionali individuabili nella volontà di esercitare in forma associata - secondo le modalità indicate dall'art. 30 TUEL - determinate funzioni amministrative di propria competenza al fine di realizzare un utilizzo delle risorse pubbliche maggiormente rispondente ai principi di efficacia, efficienza ed economicità (Sez. Reg. Contr. Puglia, deliberazione n. 91/PRSP/2010)>>.

Nel richiamato parere la Sezione ha avuto anche modo di ricordare che <<il Legislatore, con i recenti interventi in materia di finanza pubblica, ha inteso razionalizzare, al fine di renderne più economica la gestione, le modalità di resa dei servizi da parte degli enti locali, dettando specifiche regole per i Comuni di minore dimensione. In particolare, l'art. 14, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, recante "Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica", convertito in Legge 30 luglio 2010, n. 122, ha introdotto l'obbligo, per i Comuni rientranti in una determinata soglia demografica, di svolgere alcune funzioni, tra le quali - per quanto rileva nel presente parere - quelle del settore sociale, in forma associata. Infatti, il comma richiamato, come modificato dall'art. 16, comma 22, decreto-legge n. 138 del 2011, convertito dalla legge n. 148 del 2011, dispone che "le funzioni fondamentali dei comuni, previste dall'articolo 21, comma 3, della citata legge n. 42 del 2009, sono obbligatoriamente esercitate in forma associata, attraverso convenzione o unione, da parte dei comuni con popolazione superiore a 1.000 e fino a 5.000 abitanti, esclusi i comuni il cui territorio coincide integralmente con quello di una o di più isole" ed il comune di Campione d'Italia. Tali funzioni sono obbligatoriamente esercitate in forma associata, attraverso convenzione o unione, da parte dei comuni, appartenenti o già appartenuti a comunità montane, con popolazione stabilita dalla legge regionale e comunque inferiore a 3.000 abitanti". Risulta evidente, in conseguenza, che a fronte di tale obbligo, seppure operante a decorrere dal 1° gennaio 2013 (ai sensi del successivo comma 31 dell'articolo citato), gli enti locali in questione debbano sin d'ora procedere alla riorganizzazione della gestione dei servizi interessati, senza per questo subire le conseguenze

negative rilevate nel quesito del Comune di Clusone in ordine alle sanzioni conseguenti alla violazione del Patto di stabilità, per la parte relativa alla spesa di competenza degli altri Comuni dell'ambito territoriale soggetti all'obbligo di associarsi. Pertanto, si ritiene che soltanto tale quota parte possa essere neutralizzata ai fini della verifica della corretta applicazione della limitazione del tetto alla spesa corrente nel calcolo dell'obiettivo prefissato dal Patto, restando comunque esclusa la possibilità di gestire la spesa di competenza degli altri enti locali dell'ambito con imputazione alle partite di giro>>.

Ribadito quanto già affermato da questa Sezione in relazione alla medesima fattispecie, in ordine all'ulteriore quesito se l'ente locale (che nel 2011 non ha rispettato il patto di stabilità) possa stipulare una convenzione per la gestione associata di servizi e/o funzioni (come ente capofila) in violazione del divieto di assunzioni di personale "*a qualsiasi titolo e con qualsiasi tipologia contrattuale*", la soluzione del quesito non può che essere negativa.

L'art. 76, comma 4, del D.L. n. 112/2008 (convertito nella l. 6 agosto 2008, n. 133) che sancisce -per gli enti locali che non hanno rispettato il patto di stabilità interno- il divieto di procedere ad assunzione di personale ha una portata di carattere assoluto, non suscettibile di deroghe (*ex pluribus* C. Conti, sez. contr. Lombardia, n. 605/pareri/2009 del 14 settembre 2009; Lombardia/879/2010/PAR del 22 settembre 2010).

1.1. L'interpretazione letterale dell'art. 76, comma 4, del D.L. n. 112/2008 (convertito nella l. 6 agosto 2008, n. 133).

La lettera della norma esige una lettura dell'espressione "assunzioni di personale" congiuntamente sia alla successiva enumerazione di istituti giuslavoristici, sia alla clausola generale posta a chiusura della norma medesima ove il legislatore sanziona ogni comportamento elusivo del precetto normativo. In particolare, lo stesso legislatore precisa che il processo di instaurazione di un rapporto di lavoro con l'amministrazione pubblica può essere attivato dall'ente medesimo "a qualsiasi titolo" e "con qualsivoglia tipologia contrattuale".

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, tanto che detto contatto non deve necessariamente avvenire con la costituzione di un rapporto di lavoro in senso giuslavoristico, bensì può avvenire anche mediante l'instaurazione di "rapporti di collaborazione continuata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto".

1.2. L'interpretazione funzionale-teleologica della norma.

Un approccio ermeneutico in chiave "teleologica-funzionale" impone, altresì, di sottolineare che i Comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti, ovvero i

Comuni assoggettati al Patto di stabilità interno come il comune de quo, sono tenuti a concorrere al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, mediante la riduzione della spesa di personale garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale anche attraverso la razionalizzazione delle strutture burocratico – amministrative. Come già affermato da questa Sezione in precedenti deliberazioni, le sanzioni o 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, limitando 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) (così, la già richiamata delibera n. 813/2009/PAR del 14 ottobre 2009).

Dunque, la *ratio* sottesa alle norme che hanno introdotte le c.d. limitazioni amministrative conseguenti alla violazione del patto di stabilità interno è non solo quella tipica di un intervento di tipo sanzionatorio, bensì è anche quella di indurre l'ente ad adottare misure correttive volte a migliorare (in un'ottica contabile) la gestione finanziaria ed amministrativa dell'ente interessato.

1.3. L'interpretazione sistematica della norma.

Da ultimo, poi, occorre evidenziare che l'interpretazione estensiva della portata del divieto si concilia anche con il carattere inderogabile dei recenti interventi del legislatore in materia di contenimento delle spese di personale degli enti locali (leggi finanziarie per l'anno 2007 e 2008, nonché la successiva manovra finanziaria del 2008). In particolare, riconducendo a sistema l'art. 76, comma 4, della l. 6 agosto 2008, n. 133, non può non evidenziarsi che il legislatore statale -nell'espletamento della funzione di coordinamento complessivo della finanza pubblica- nei diversi interventi legislativi si è ispirato ad un unico criterio, ovvero quello di contenere la spesa per il personale degli enti locali.

Inoltre, la coerenza sistematica della soluzione ermeneutica sin qui prospettata va colta anche alla luce delle altre "limitazioni amministrative" che scattano nell'ipotesi di violazione del patto di stabilità interno e, più in particolare, con la previsione normativa che impone all'ente inadempiente di contenere le spese correnti, di cui le spese di personale rappresentano una voce rilevante.

1.4. Conclusione: inderogabilità del divieto sancito dell'art. 76, comma 4, del D.L. n. 112/2008 (convertito nella L. 6 agosto 2008, n. 133) anche in presenza di una convenzione per la gestione associata di servizi e/o funzioni.

In conclusione, alla luce dei criteri ermeneutici sin qui esaminati, il divieto di "assunzione del personale" sancito dall'art 76 cit., a carico degli enti locali inadempienti rispetto al patto di stabilità interno, va inteso nel senso che l'ente medesimo non può beneficiare della prestazione lavorativa di nuovo personale neanche quando detto personale venga assunto sulla scorta di una convenzione, con la quale gli enti che aderiscono alla convenzione –attraverso lo schema della delega di funzioni- attribuiscono all'ente capofila la potestà di agire per conto di tutti gli enti partecipanti alla convenzione.

In altri termini, quando un ente locale che ha violato il patto di stabilità interno ricorre allo strumento della convenzione per la gestione associata di servizi e/o funzioni non può comunque derogare al divieto di assunzioni di personale "*a qualsiasi titolo e con qualsiasi tipologia contrattuale*". Infatti, <<la norma *de qua* 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, bensì va esteso al più generale divieto di incremento della spesa di personale conseguente all'utilizzo in concreto, a qualunque titolo, di altro lavoratore>> (Lombardia/879/2010/PAR del 22 settembre 2010).

D'altra parte, diversamente da quanto prospettato dall'ente istante, la convenzione per la gestione associata di servizi e/o funzioni non implica necessariamente il ricorso a "nuovo personale", bensì potrebbe anche essere attuata dando vita ad una semplice forma associativa con la creazione di uffici comuni che operano con il personale distaccato dagli enti partecipanti.

P.Q.M.

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore

(Dott.ssa Laura De Rentiis)

Il Presidente

(Dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria il 22 giugno 2012

Il Direttore della Segreteria

(Dott.ssa Daniela Parisini)