



CORTE DEI CONTI

Del. n. 167/2012/PAR

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO

PER LE MARCHE

composta dai magistrati:

Pres. Sez. Mario Falcucci - Presidente

Cons. Fabio Gaetano GALEFFI - Componente

Cons. Andrea LIBERATI - Componente relatore

Ref. Valeria Franchi - Componente

PARERE

PROVINCIA DI ANCONA

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, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

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;

VISTO l'atto di indirizzo della Sezione delle Autonomie approvato nell'adunanza del 27 aprile 2004 avente ad oggetto gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato dalle deliberazioni n.9/2009/SEZAUT/INPR in data 3 luglio 2009 e

n.3/2011/SEZAUT/INPR in data 16 giugno 2011 della Sezione delle Autonomie;

VISTO l'articolo 17, comma 31, del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 3 agosto 2009, n. 102 relativo alle pronunce di orientamento generale delle Sezioni riunite in sede di controllo;

VISTA la deliberazione n. 8/CONTR/2010 in data 15 aprile 2010 delle Sezioni riunite in sede di controllo con la quale è stata adottata una pronuncia di orientamento generale relativa, tra l'altro, alla procedura di trattazione delle richieste di parere;

VISTA la richiesta di parere prot. n. 149748 datata 4 ottobre 2012 da parte del Commissario Straordinario della Provincia di Ancona;

VISTO l'atto prot. n. 2757 del 23 novembre 2012, con cui è stata convocata la Sezione per l'adunanza odierna ed è stato designato il dott. Liberati come relatore per la questione in esame;

UDITO il relatore dottor Andrea Liberati;

FATTO

Il Commissario Straordinario della Provincia di Ancona ha formulato richiesta di parere avente per oggetto l'ambito applicativo delle sanzioni relative al mancato conseguimento degli obiettivi del patto di stabilità in materia di personale ed, in particolare, domandando se gli effetti sanzionatori dell'avvenuta violazione si estendono anche ad assunzioni il cui costo è posto a carico dei fondi comunitari senza gravare sul bilancio dell'ente locale.

In particolare la Provincia evidenzia "*Considerato che la natura*

sanzionatoria delle limitazioni connesse al mancato rispetto del patto di stabilità sembrerebbe non consentirne l'estensione dell'ambito oggettivo mediante atti di rango non primario, si chiede di conoscere se, nel caso in cui, come si verifica presso questo Ente, in sede di monitoraggio semestrale dei dati relativi al patto di stabilità, gli stessi evidenziassero un notevole scostamento dagli obiettivi programmati - perché gli incassi in conto capitale previsti (rilevanti per il patto) e derivanti da alienazioni non si sono ancora realizzati - ciò costituisca motivo di preclusione alla decisione di instaurare rapporti di lavoro dipendente, comunque denominati e comunque finanziati, compresi quelli a tempo determinato finanziati con il Fondo Sociale Europeo e quelli riguardanti l'utilizzo di personale per lavori socialmente utili."

MOTIVAZIONE DELLA DECISIONE

L'art. 7 comma 8 della L. 131/03 ha intestato alle Sezioni Regionali della Corte dei conti un'importante funzione consultiva da esercitarsi attraverso pareri in materia di contabilità pubblica su richieste provenienti da Regioni nonché da Comuni, Province e Città metropolitane, di norma tramite il Consiglio delle Autonomie locali se istituito.

In vista di una delimitazione dei presupposti in costanza dei quali detta funzione può svolgersi è intervenuta la Sezione delle Autonomie che, dapprima con la deliberazione in data 27 aprile 2004 e di recente con la deliberazione in data 4 giugno 2009, ha fissato rigorosi requisiti sia di carattere soggettivo (dell'organo richiedente) sia di carattere oggettivo (ascrivibilità del quesito alla materia della contabilità pubblica e carattere

generale ed astratto del quesito medesimo) la cui verifica deve, secondo un principio ormai pacificamente acquisito, precedere l'esame del merito della richiesta.

In questa prospettiva il Collegio, chiamato alla previa deliberazione della ammissibilità della richiesta di parere, rileva che la stessa è stata inviata direttamente dall'Ente richiedente e non già per il tramite del Consiglio delle autonomie locali, organo di rilievo costituzionale previsto dal vigente art. 123 della Costituzione, ancorchè istituito con L.R. 10 aprile 2007 n.4, così come statuito dall'art. 7 comma 8 della L. 131/03.

Nondimeno, confermando il proprio orientamento, il Collegio ritiene la richiesta ammissibile atteso che la formulazione della disposizione richiamata - a mente della quale la richiesta di parere è di norma rivolta tramite il Consiglio delle autonomie locali se istituito - non preclude un rapporto diretto tra le amministrazioni e le Sezioni Regionali di controllo benché sia auspicabile il "filtro" dell'organo di rilievo costituzionale previsto dal vigente art. 123 della Costituzione come modificato dall'art.7 della legge costituzionale 3/01.

Parimenti, nel caso di specie, appare soddisfatto il prescritto requisito soggettivo sia con riguardo all'Ente richiedente sia con riguardo all'organo legittimato ad avanzare istanza di parere.

Anche sotto il profilo oggettivo il quesito risulta essere ammissibile in quanto relativo al patto di stabilità interno, posto in conseguenza dei vincoli comunitari in materia di contenimento della spesa pubblica.

Nel merito si osserva quanto segue.

L'articolo 31, comma 36, legge 133/2011 ha disposto che restano ferme

le disposizioni di cui all'articolo 7, commi 2 e seguenti, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149.

Tale ultima disposizione alla lettera C sancisce che *"non può 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. E' fatto altresì divieto agli enti di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi della presente disposizione"*.

La stessa legge 149/2011 all'articolo 31, comma 10, prevede che *"nel saldo finanziario in termini di competenza mista, individuato ai sensi del comma 3, rilevante ai fini della verifica del rispetto del patto di stabilità interno, non sono considerate le **risorse provenienti direttamente o indirettamente dall'Unione europea** né le relative spese di parte corrente e in conto capitale sostenute dalle province e dai comuni. **L'esclusione non opera per le spese connesse ai cofinanziamenti nazionali.** L'esclusione delle spese opera anche se esse sono effettuate in più anni, purché nei limiti complessivi delle medesime risorse e purché relative a entrate registrate successivamente al 2008."*

Le Disposizioni sulla legge in generale, all'articolo 11, relativo all'interpretazione, dispongono quanto segue: *"Nell'applicare la legge non si può ad essa attribuire altro senso che quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse, e dalla intenzione del legislatore."*

Se una controversia non può essere decisa con una precisa disposizione, si ha riguardo alle disposizioni che regolano casi simili o materie analoghe; se il caso rimane ancora dubbio, si decide secondo i principi generali dell'ordinamento giuridico dello Stato."

Le Sezioni Riunite della Corte dei Conti, con pronuncia di indirizzo numero 7/2012, relativa all'interpretazione dell'articolo 6, comma 7, decreto-legge 78/2010, hanno valorizzato l'intenzione del legislatore e una ricostruzione del complessivo quadro ordinamentale nella quale essa si inserisce, statuendo che *"Con riferimento alla composizione della spesa per studi e consulenze è da ritenere che debbano escludersi dal computo gli oneri coperti mediante finanziamenti aggiuntivi e specifici trasferiti da altri soggetti pubblici o privati. Diversamente si finirebbe con l'impedire le spese per studi o consulenze, seppur integralmente finanziate da soggetti estranei all'ente locale (stante la provenienza comunitaria, statale o privatistica delle risorse), in ossequio al principio della universalità del bilancio ed al rispetto del tetto di spesa programmato. Il tetto di spesa per studi e consulenze non avrebbe la funzione di conseguire dei risparmi sul bilancio del singolo ente, ma di ridurre tout court, le spese connesse a suddette prestazioni, a prescindere dall'impatto sul bilancio dell'ente".*

Nel caso di specie si è in presenza di una norma di carattere sanzionatorio.

Tuttavia, l'interpretazione sarebbe di natura restrittiva circoscrivendo, il vincolo imposto dal Legislatore: è evidente che nel caso di specie con la disciplina in esame si è voluto in far concorrere gli enti locali al vincolo

europeo del patto di stabilità, mentre si è sanzionato lo stesso ente con l'intenzione di impedire un aggravio ulteriore delle spese pubbliche e cercare di recuperare l'importo sfiorato nel patto dell'anno precedente.

Non si è inteso invece frustrare il concorso delle risorse comunitarie allo sviluppo delle comunità locali, laddove esse non comportino aggravii per il bilancio dell'ente beneficiario.

Tutto ciò premesso, questa Sezione regionale di controllo ritiene di poter affermare che il vincolo disposto dal Legislatore con la normativa citata va inteso non già in senso meramente letterale, ma tenendo conto anche dell'intenzione del Legislatore e del complessivo quadro ordinamentale, che mira a ridurre il carico di spesa del singolo ente locale: la disciplina non si estende, pertanto, ai casi in cui la copertura finanziaria sia garantita integralmente mediante contributi comunitari.

P.Q.M.

Nei suddetti termini é il parere della Sezione regionale di controllo per le Marche.

La presente deliberazione verrà trasmessa a cura della segreteria al Commissario Straordinario della Provincia di Ancona e al Presidente del Consiglio delle Autonomie locali delle Marche.

Così deliberato in Ancona, nella camera di consiglio del 27 novembre 2012.

L'estensore

Il Presidente

Andrea Liberati

Mario Falcucci

Depositata in Segreteria il 29.11.2012

Il Direttore della segreteria Carlo Serra

