



REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL LAZIO

composta dai magistrati:

Anna Maria CARBONE PROSPERETTI	Presidente;
Rosalba DI GIULIO	Consigliere;
Maria Teresa D'URSO	Consigliere;
Donatella SCANDURRA	Consigliere;
Antonio DI STAZIO	Primo Referendario, relatore;

ha adottato la seguente deliberazione

nella Camera di consiglio del 28 luglio 2015

VISTO l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

VISTO il R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, recante il T.U. delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali;

VISTE le leggi n. 15 del 4 marzo 2009 e n. 69 del 18 giugno 2009;

VISTO il Decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, recante tra l'altro disposizioni in materia di attività consultiva della Corte dei conti;

VISTA la deliberazione delle Sezioni riunite di questa Corte n. 14 del 16 giugno 2000, recante il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, come modificata dalle delibere SS.RR. n. 2 del 3 luglio 2003, n. 1 del 17 dicembre 2004 e dalla delibera del Consiglio di Presidenza n. 229/CP del 19 giugno 2008;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 4 giugno 2009, n. 9, contenente "Modificazioni ed integrazioni degli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo";

Vista la nota n. 4623 prot. del 1° giugno 2015 con la quale il Sindaco del Comune di Montopoli di Sabina ha trasmesso una richiesta di parere alla Sezione Regionale di controllo per il Lazio ai sensi dell'art. 7, comma 8, della citata legge n.131/2003;

Vista l'ordinanza n. 38 in data 24 luglio 2015, con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare, tra l'altro, sulla richiesta sopra indicata;

Udito il relatore, Primo Referendario Antonio Di Stazio;

Ritenuto in

FATTO

Con nota n. 4623 prot. del 1° giugno 2015, il Sindaco del Comune di Montopoli di Sabina ha inoltrato una richiesta di parere a questa Sezione Regionale di Controllo, ai sensi di quanto previsto dall'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, nella quale, dopo aver premesso che:

- il decreto-legge 24.4.2014, n. 66, convertito dalla legge 23.6.2014, n.89, ha introdotto alcune disposizioni di razionalizzazione del ciclo passivo, finalizzate a garantire la tempestività dei pagamenti nel rispetto dei termini europei, declinati dall'art. 4 del d. lgs. 231/2002 e s.m.i. In particolare, l'art. 8, innovando le disposizioni dell'art. 33 del d. lgs. 33/2013, ha introdotto l'obbligo in capo alle pubbliche amministrazioni di pubblicare in apposita sottosezione di "*Amministrazione trasparente*", con cadenza annuale, un indicatore dei propri tempi medi di pagamento relativi agli acquisti di beni, servizi e forniture, in conformità ad uno schema tipo adottato soltanto con l'art. 9 del Dpcm 22.9.2014, pubblicato nella GURI del 14.11.2014.

- l'art. 41, comma 1, ha previsto che tale indicatore venga allegato al rendiconto unitamente ad un prospetto, sottoscritto dal rappresentante legale e dal responsabile finanziario, attestante l'importo dei pagamenti relativi a transazioni commerciali effettuati dopo la scadenza dei termini europei.

- il comma 2 dell'art. 41 dispone che le amministrazioni pubbliche che sulla base di detta attestazione "*registrano tempi medi nei pagamenti superiori a 90 giorni nel 2014...rispetto a quanto disposto dal decreto legislativo 9 ottobre 2002, n.231, nell'anno successivo a quello di riferimento non possono procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione*

coordinata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto”.

- il comma 6 dell'art. 9 del citato Dpcm dispone, infine, che *"l'indicatore di cui al comma 1 del presente articolo è utilizzato anche ai fini della disposizione di cui all'art. 41, comma 1, del decreto-legge 24 aprile 2014, n.66"*.

chiede l'avviso di questa Sezione in ordine alla corretta interpretazione delle norme sopra richiamate formulando, a tal fine, una serie di articolati quesiti.

Con il primo quesito, l'interpellante, ritenendo che la norma di cui all'art. 41, co. 2 *"introduce una sanzione particolarmente lesiva dell'autonomia finanziaria ed organizzativa degli enti locali, in quanto impedisce loro – pur in presenza dei presupposti di legge - di procedere ad assunzioni di personale, rendendo difficoltoso il corretto espletamento di alcune funzioni istituzionali fondamentali. Essa è intervenuta in corso di esercizio finanziario e, in particolare, le concrete modalità di verifica del rispetto della tempestività dei pagamenti sono state rese note ad esercizio finanziario di fatto già chiuso, con la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale del 14 novembre 2014 del Dpcm che contiene le regole per il calcolo dell'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti"*, chiede se nel calcolo dell'indicatore debbono essere ricomprese tutte le fatture comunque pagate nel corso dell'anno 2014 a prescindere dalla data dell'acquisizione al protocollo, ovvero se più correttamente tale indicatore – stante la grave sanzione connessa all'elevato valore da esso rappresentato - possa essere determinato con riguardo alle fatture acquisite dall'ente a decorrere dall'esercizio 2014. Tale interpretazione, secondo quanto riferisce l'interpellante, *"oltre ad essere coerente con il generale principio della irretroattività delle norme, specie sanzionatone, troverebbe conferma anche nell'art. 27 del d.l. 66/2014, a mente*

del quale solo le fatture acquisite dal 1° gennaio 2014 debbono essere inserite nella piattaforma di certificazione dei crediti”.

Con il secondo quesito, dopo aver premesso che:

- l'art. 1, comma 10, del decreto legge con D.L. 8 aprile 2013 n. 35, convertito con modificazioni dalla Legge 6 giugno 2013 n. 64, ha istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze un Fondo distinto in tre sezioni, di cui una denominata "Sezione per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili degli enti locali" con una dotazione di 2.000 milioni di euro per ciascuno degli anni 2013 e 2014, che è stata ridotta in sede di conversione a 1.800 milioni di euro per ciascuno dei suddetti anni;

- lo stesso articolo, al comma 13, ha previsto che gli enti locali che non possono far fronte ai pagamenti dei debiti per carenza di liquidità, chiedano anticipazioni di liquidità alla Cassa depositi e prestiti a valere sulla citata Sezione, in deroga agli articoli 42, 203 e 204 del decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267. Ciò avrebbe consentito agli stessi enti di procedere ai pagamenti dei propri debiti certi, liquidi ed esigibili, maturati alla data del 31 dicembre 2012, ovvero dei debiti per i quali sia stata emessa fattura o richiesta equivalente di pagamento entro lo stesso termine. L'erogazione agli enti delle somme richieste è, di fatto, avvenuta in due tranches, di cui la seconda nel 2014. Di conseguenza, gli enti hanno provveduto a pagare tali somme nell'esercizio 2014, nel termine di trenta giorni dall'erogazione del contributo straordinario da parte della Cassa DD.PP.

Chiede di conoscere l'avviso di questa Sezione se nel calcolo dell'indicatore debbano essere ricompresi anche i pagamenti effettuati in relazione

all'erogazione - avvenuta nel 2014 - della seconda tranche del contributo di cui al D.L. n. 35/2013 ovvero se tali pagamenti possano ritenersi esclusi, stante la straordinarietà degli stessi e l'impossibilità di ricomprenderli nel sistema ordinario dei pagamenti. Tale interpretazione, secondo l'avviso dell'interpellante, *“oltre ad essere coerente con il generale principio della irretroattività delle norme, specie sanzionatorie, risulta coerente anche con la straordinarietà di tali dinamiche di pagamento che dovrebbero poter non essere computate ai fini del calcolo dell'indicatore di tempestività dei pagamenti. Peraltro, in tal caso l'ente si è trovato nell'impossibilità di poter pagare nel rispetto dei termini, atteso che l'erogazione del contributo è avvenuta solo nel 2014, sebbene riferita a debiti certi, liquidi ed esigibili alla data del 31.12.2012”*.

Infine, in ordine all'applicazione della sanzione (consistente nell'impossibilità di procedere ad assunzioni a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale) prevista dall'art. 41 comma 2 D.L. n. 66/2014 in caso di registrazione di un indice dei tempi medi di pagamento superiore a quanto stabilito dal medesimo comma, vengono formulati, in forma gradata, i seguenti ulteriori quesiti:

3. Se il divieto di assunzioni precluda anche l'utilizzo dei seguenti istituti:

a. Utilizzo di personale di altro ente locale ai sensi dell'art. 1 comma 557 della legge n. 311/2004;

b. Utilizzo di personale mediante il comando;

c. Utilizzo di personale di altro ente locale ai sensi dell'art. 14 del CCNL 01.04.1999 del Comparto Regioni — Enti locali.

4. Se, in caso di risposta affermativa al precedente quesito, il divieto in parola sia da riferirsi esclusivamente all'utilizzo di tali istituti "ex novo" ovvero debba

ritenersi vietata anche la continuazione e/o il rinnovo di quelli già in essere. In particolare, si chiede di conoscere se un comando che venga rinnovato mantenendo - e non incrementando - la struttura organica necessaria per il funzionamento dell'ente si può ritenere non poter essere preso in considerazione sul piano del divieto di assunzione per mancato rispetto dei tempi medi di pagamento. A tale riguardo ritiene l'interpellante che *“È in tal modo sostenibile, sul piano di quello che è il mantenimento della struttura comunale preesistente (quindi del mancato incremento), che il comando vada di fatto considerato alla stregua di un posto stabilmente occupato”*, aggiungendo che *“Tale ipotesi sembrerebbe percorribile in quanto se la ratio della norma è quella di non consentire all'ente un ulteriore aggravio di spesa al fine di accelerare i pagamenti fino ad arrivare ai rispetto di termini previsti normativamente, la continuazione nell'utilizzo di suddetti istituti già in essere presso l'ente, non configurandosi quali assunzioni in senso giuridico e non prevedendo un aggravio della spesa, dovrebbero potersi ritenere possibili in ragione della neutralità ed irrilevanza finanziaria dell'utilizzo di tali figure.”*.

5. Infine, in caso di risposta negativa al quesito sub 3), l'ente chiede di conoscere l'avviso della Sezione circa l'estensione del divieto in parola anche al comando reciproco, ovvero all'utilizzo di un dipendente di altro ente a fronte di una corrispondente cessione in comando di una propria unità all'ente prestante. Ritiene al riguardo l'interpellante che *“in tal caso l'operazione dovrebbe ritenersi possibile in ragione della neutralità ed irrilevanza finanziaria dell'immissione in organico che non si configura come nuova assunzione. In tal senso si è espressa la Corte dei Conti Lombardia (Lombardia/414/2013/PAR)”*.

AMMISSIBILITÀ SOGGETTIVA

La richiesta di parere di cui sopra 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 131/2003, recante adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 ha attribuito alla Corte dei conti.

Al riguardo, la Sezione è chiamata preliminarmente a pronunciarsi sull'ammissibilità della richiesta, con riferimento ai parametri derivanti dalla natura della funzione consultiva prevista dalla normazione sopra indicata.

Con particolare rilievo al profilo soggettivo, concernente l'individuazione dell'organo legittimato a inoltrare le richieste di parere dei comuni, si osserva che il Sindaco, in quanto organo istituzionale di vertice e di rappresentante legale del Comune, ai sensi dell'art. 50 del T.U.E.L., è certamente legittimato a formulare la richiesta di parere in questione, che pertanto deve considerarsi ammissibile sotto il profilo soggettivo, benché la stessa non risulti essere stata inoltrata per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali. A tale riguardo, sebbene il mancato inoltro, come da previsione normativa, della richiesta di parere per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali (ove istituito), non venga considerato, per giurisprudenza costante della Corte dei conti, anche di questa Sezione (v. deliberazione 113/2014/PAR), quale causa ostativa di ammissibilità della richiesta, il Collegio non può esimersi dal rilevare che il CAL, istituito nella Regione Lazio, risulta

da tempo operativo nell'esercizio delle sue funzioni, tra cui quella di collegamento tra i livelli di governo sub-statali e la Corte dei conti nello svolgimento della funzione consultiva ad quest'ultima assegnata dalla legge 131/2003. E', quindi, auspicabile che gli enti interessati non si sottraggano a tale forma istituzionalizzata di trasmissione delle richieste di parere allo scopo di attuare un filtro riguardo a quelle richieste palesemente inammissibili o infondate.

AMMISSIBILITÀ OGGETTIVA

Con riferimento alle condizioni di ammissibilità oggettiva, occorre rilevare che la disposizione contenuta nel comma 8, dell'art. 7 della legge 131/2003 - a tenore della quale le richieste di parere devono vertere sulla materia della contabilità pubblica - va raccordata con il precedente comma 7, che attribuisce alle Sezioni Regionali della 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.

Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che il comma 8 prevede forme di collaborazione ulteriori 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.

Al riguardo, pur essendo stato più volte affermato che le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore delle regioni e degli enti locali, e che le attribuzioni consultive si connotano su quelle di controllo, anch'esse conferite dalla legge in funzione collaborativa, è da rammentare che le Sezioni riunite della Corte dei conti in

sede di controllo, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento 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 materia della 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 tuttavia 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).

Alla luce degli indirizzi sopra richiamati la richiesta di parere deve ritenersi ammissibile anche sul piano oggettivo, avendo ad oggetto quesiti ermeneutici di carattere generale ed astratto chiaramente riconducibili alla materia della contabilità pubblica, nell'accezione dinamica anzi descritta, in quanto relativi all'ambito di applicazione di norme di natura finanziaria, finalizzate a garantire la fisiologia nei tempi di pagamento delle proprie obbligazioni pecuniarie da parte delle amministrazioni interessate, anche agli effetti di razionalizzare la gestione dei conti e di contenere i rischi di incrementi della spesa per interessi moratori.

MERITO

Nel merito, ritiene la Sezione di doversi dare carico in primo luogo dei quesiti indicati nei punti 1 e 2 della parte in fatto.

Con il primo dei citati quesiti viene chiesto alla Sezione se ai fini del calcolo dell'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti, di cui all'art. 33 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, debbono essere ricomprese tutte le fatture comunque pagate nel corso dell'anno 2014 a prescindere dalla data dell'acquisizione al protocollo, ovvero se tale indicatore – come auspica

l'interpellante in considerazione della grave sanzione comminata dal comma 2 del medesimo articolo - possa essere determinato con riguardo alle fatture acquisite dall'ente a decorrere dall'esercizio 2014.

La risposta al quesito comporta un breve richiamo del quadro normativo di riferimento.

L'art. 33 del citato D.Lgs. 14/03/2013, n. 33, nel testo modificato dall'art. 42, co. 1, del D.L. 66 del 24 aprile 2014 e dalla relativa legge di conversione n. 89 del 23 giugno 2014, impone alle pubbliche amministrazioni l'obbligo di pubblicare, con cadenza annuale, un indicatore dei propri tempi medi di pagamento relativi agli acquisti di beni, servizi e forniture, denominato «indicatore annuale di tempestività dei pagamenti». Dispone, altresì, che *“a decorrere dall'anno 2015, con cadenza trimestrale, le pubbliche amministrazioni pubblicano un indicatore, avente il medesimo oggetto, denominato «indicatore trimestrale di tempestività dei pagamenti». Gli indicatori di cui al presente comma sono elaborati e pubblicati, anche attraverso il ricorso a un portale unico, secondo uno schema tipo e modalità definiti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri da adottare sentita la Conferenza unificata.”*.

L'art. 9 del DPCM 22 settembre 2014, emanato in attuazione del citato articolo, stabilisce lo schema tipo e le modalità della pubblicazione nonché le modalità con cui le pubbliche amministrazioni debbono elaborare sia l'indicatore annuale che quello trimestrale (quest'ultimo a decorrere dal 2015) dei propri tempi medi di pagamento relativi agli acquisti di beni, servizi e forniture. Dispone inoltre che il predetto indicatore *“e' calcolato come la somma, per ciascuna fattura emessa a titolo corrispettivo di una transazione commerciale, dei giorni effettivi intercorrenti tra la data di scadenza della*

fattura o richiesta equivalente di pagamento e la data di pagamento ai fornitori moltiplicata per l'importo dovuto, rapportata alla somma degli importi pagati nel periodo di riferimento.”.

Assume altresì rilevanza la previsione secondo cui detto indicatore “e’ utilizzato anche ai fini della disposizione di cui all’art. 41, comma 1, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66”, il quale impone delle pubbliche amministrazioni, di cui all’articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, a decorrere dall’esercizio 2014, di allegare alle relazioni ai bilanci consuntivi o di esercizio un prospetto, sottoscritto dal rappresentante legale e dal responsabile finanziario, attestante l’importo dei pagamenti relativi a transazioni commerciali effettuati dopo la scadenza dei termini previsti dal decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, nonché l’indicatore annuale di tempestività dei pagamenti di cui all’articolo 33 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33. In caso di superamento dei predetti termini, le medesime relazioni indicano le misure adottate o previste per consentire la tempestiva effettuazione dei pagamenti. L’organo di controllo di regolarità amministrativa e contabile verifica le attestazioni di cui al primo periodo, dandone atto nella propria relazione.

Il comma 2 dell’art. 42 del D.L. 66/2014 recita: *”Al fine di garantire il rispetto dei tempi di pagamento di cui all’articolo 4 del decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, le amministrazioni pubbliche di cui al comma 1, esclusi gli enti del Servizio sanitario nazionale, che, sulla base dell’attestazione di cui al medesimo comma, registrano tempi medi nei pagamenti superiori a 90 giorni nel 2014 e a 60 giorni a decorrere dal 2015, rispetto a quanto disposto dal decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, nell’anno successivo a quello di riferimento non possono*

procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione coordinata 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. Ai fini del calcolo dei tempi medi di pagamento, si escludono i pagamenti effettuati mediante l'utilizzo delle anticipazioni di liquidità o degli spazi finanziari disposti dall'articolo 32, comma 2, nonché dall'articolo 1, commi 1 e 10, del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64.”.

L'esame del suesposto quadro normativo induce ad individuare la ratio del legislatore nell'obbligare le amministrazioni pubbliche sopra indicate a rispettare i tempi di pagamento delle obbligazioni pecuniarie scaturenti dalle transazioni commerciali allo scopo di evitare il peggioramento dei saldi di finanza pubblica conseguente alla lievitazione della spesa per interessi moratori, nonché ad evitare nel contempo il peggioramento delle prospettive economiche generali e delle imprese. Ciò tenuto conto che, a norma dell'art. 4, comma 1, del D. Lgs. n. 231/2002 (emanato in attuazione della direttiva comunitaria 2000/35/CE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali) *“gli interessi moratori decorrono, senza che sia necessaria la costituzione in mora, dal giorno successivo alla scadenza del termine per il pagamento”*, termine che viene fissato in trenta giorni (a decorrere dalla data di ricevimento della fattura o delle merci o dalla prestazione dei servizi), elevabile, mediante pattuizione espressa, fino ad un massimo di sessanta giorni nelle transazioni commerciali in cui il debitore è una pubblica amministrazione.

Il legislatore del 2014, al dichiarato fine di garantire il rispetto dei tempi di pagamento delle obbligazioni pecuniarie ha inteso sanzionare con il blocco delle assunzioni di personale le amministrazioni pubbliche inadempienti, rafforzando in tal modo la ratio ispiratrice del citato decreto legislativo n. 231 del 2002. In particolare, la predetta sanzione colpisce le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ad esclusione degli enti del Servizio sanitario nazionale, che, sulla base dell'attestazione allegata alle relazioni ai bilanci consuntivi o di esercizio, *“registrano tempi medi nei pagamenti superiori a 90 giorni nel 2014 e a 60 giorni a decorrere dal 2015, rispetto ai termini previsti dal citato decreto legislativo n. 231 del 2012”*.

La chiara formulazione della norma, letta in combinato disposto con la disposizione di cui all'art. 4, comma 4 del D.L. 19/06/2015, n. 78 – di cui si tratterà in sede di esame del successivo quesito, cui si rinvia – induce il Collegio a dare risposta negativa al primo quesito formulato dall'ente interpellante.

Fatti comunque salvi (come si dirà oltre) i pagamenti effettuati dall'ente ai sensi all'art. 4, comma 4 del D.L. 19/06/2015, n. 78, ai fini del calcolo dei tempi medi di pagamento dell'anno 2014 deve farsi riferimento a tutti i pagamenti avvenuti nel corso di detta annualità, sebbene relativi a richieste ricevute precedentemente, e quindi a prescindere dalla data dell'acquisizione al protocollo. Una diversa soluzione, favorevole a considerare ai fini del calcolo dei tempi medi di pagamento esclusivamente le fatture o documenti equivalenti acquisiti al protocollo dell'ente a decorrere dall'1.1.2014, porterebbe ad escludere dal calcolo proprio i pagamenti più problematici in quanto relativi a fatture risalenti nel tempo e non saldate nei

termini previsti, contraddicendo in tal modo la finalità della norma di garantire il tempestivo pagamento delle obbligazioni certe ed esigibili. Non vanno, pertanto, considerate ai fini del calcolo di cui sopra le richieste di pagamento che hanno formato oggetto di contestazione o di contenzioso, atteso il chiaro disposto di cui all'art. 9 del DPCM 22.9.2014 secondo cui debbono essere esclusi (dal predetto calcolo) *“i periodi in cui la somma era inesigibile in quanto oggetto di contestazione o contenzioso”*.

Va, peraltro, osservato che, a norma dell'art. 42, comma 1 del D.L. 66/2014, a decorrere dal 1° luglio 2014 le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, sono tenute ad adottare il registro unico delle fatture nel quale, entro 10 giorni dal ricevimento, devono essere annotate le fatture o le richieste equivalenti di pagamento per somministrazioni, forniture e appalti e per obbligazioni relative a prestazioni professionali emesse nei loro confronti.

Con il secondo quesito si chiede di conoscere l'avviso della Sezione se nel calcolo dell'indicatore debbano essere ricompresi anche i pagamenti effettuati in elazione all'erogazione - avvenuta nel 2014 - della seconda tranche del contributo di cui al D.L. n. 35/2013 ovvero se tali pagamenti possano ritenersi esclusi, stante la straordinarietà degli stessi e l'impossibilità di ricomprenderli nel sistema ordinario dei pagamenti.

A tale quesito deve darsi risposta positiva.

L'art. 4, comma 4 del D.L. 19/06/2015, n. 78, recante “Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali”, entrato in vigore il 30 giugno 2015, ha modificato l'art. 41, comma 2, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, aggiungendovi il seguente periodo: *“Ai fini del calcolo dei tempi medi di*

pagamento, si escludono i pagamenti effettuati mediante l'utilizzo delle anticipazioni di liquidità o degli spazi finanziari disposti dall'articolo 32, comma 2, nonché dall'articolo 1, commi 1 e 10, del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64."

Tale recente intervento del legislatore, con una disposizione derogatoria (e, pertanto, di stretta interpretazione), ha inteso escludere dal calcolo dei tempi medi di pagamento i pagamenti effettuati dagli enti locali ai quali sono state erogate, e nei limiti delle erogazioni conseguite:

1) le anticipazioni di liquidità disciplinate dall'art. 1, comma 1 del D.L. 35/2013, come modificato dalla legge di conversione n. 64/2013, al fine di consentire i pagamenti:

a) dei debiti in conto capitale certi, liquidi ed esigibili alla data del 31 dicembre 2012;

b) dei debiti in conto capitale per i quali sia stata emessa fattura o richiesta equivalente di pagamento entro il 31 dicembre 2012, ivi inclusi i pagamenti delle province in favore dei comuni;

c) dei debiti in conto capitale riconosciuti alla data del 31 dicembre 2012 ovvero che presentavano i requisiti per il riconoscimento entro la medesima data, ai sensi dell'articolo 194 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267;

d) di obbligazioni giuridiche di parte capitale verso terzi assunte alla data del 31 dicembre 2012, sostenuti nel corso del 2013 dagli enti locali e finanziati con i contributi straordinari in conto capitale di cui all'articolo 1, commi 704 e 707, della legge 27 dicembre 2006, n. 296;

2) le risorse previste dall'art. 32, comma 2, del D.L. 35 del 2013 per consentire il pagamento dei debiti certi, liquidi ed esigibili maturati alla data del 31 dicembre 2013, ovvero dei debiti per i quali sia stata emessa fattura o richiesta equivalente di pagamento entro il predetto termine.

Vanno, a questo punto, esaminati congiuntamente i quesiti (sub 3), 4) e 5) della richiesta che concernono la corretta interpretazione dell'art. 41, comma 2 del D.L. n. 66/2014, come modificato dalla legge di conversione 23 giugno 2014, n. 89, che sanziona con il divieto di procedere ad assunzioni a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale, nell'anno successivo a quello di riferimento, le amministrazioni pubbliche in caso di registrazione di un indice dei tempi medi di pagamento superiore a quanto stabilito dal medesimo comma (90 giorni nel 2014 e a 60 giorni a decorrere dal 2015, rispetto a quanto disposto dal decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231).

Le Sezioni di controllo di questa Corte dei conti che si sono occupate di tale questione (*ex multis*, Sezione Lazio, del. 127/2015/PAR; Sezione Campania, del. 153/2015/PAR) hanno affermato la portata generale ed omnicomprensiva del divieto di assunzione in parola, ritenendo che la ratio della disposizione di cui all'art. 41 comma 2 D.L. n. 66/2014 è quella di precludere “*non solo l’instaurazione ex novo dei rapporti di lavoro in senso proprio, ai quali fa riferimento il dato testuale della norma, ma più in generale la possibilità di acquisire, con il ricorso a strumenti ed istituti alternativi, quali quello del comando, risorse lavorative con aggravio di spesa a carico del bilancio da parte degli enti che presentino tempi medi di pagamento delle proprie obbligazioni pecuniarie non in linea con l’indicatore legale di riferimento*” (sic. Ctr. Lazio, del. n.127/2015/PAR cit.).

È stato osservato al riguardo che detta opzione interpretativa è perfettamente aderente alla *ratio* sanzionatoria della disposizione in parola, la quale “*mira a incentivare la corretta pianificazione di cassa degli enti interessati ed a promuovere il regolare assolvimento delle obbligazioni contratte, senza ritardi patologici che, oltre a porsi in contrasto con le norme comunitarie, legittimerebbero la corresponsione di interessi, generando oneri latenti a carico dei conti e dei relativi equilibri. Ed invero, il conseguimento di tali effetti sarebbe certamente indebolito ove l’ente potesse accedere a forme di provvista di personale alternative alle assunzioni, anche temporanee, in senso stretto*”.

Il Collegio non ha motivo di discostarsi dal suesposto orientamento, condividendo l’osservazione secondo cui a detta opzione interpretativa, di carattere sostanziale, induce lo stesso tenore letterale della disposizione, tenore peraltro “*in tutto mutuato dalle disposizioni volte a sanzionare il mancato rispetto del patto di stabilità interno con omologhe limitazioni della discrezionalità in materia di acquisizione di personale, da ultimo e segnatamente dall’art. 31, comma 26, della legge 12 novembre 2011, n. 183*”.

Ritiene il Collegio che l’espressa estensione del “*divieto di assumere personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale*” ai “*rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto*”, formulato dalla norma contestualmente al “*divieto di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi della presente disposizione*”, rafforzano il convincimento che l’espressione “*assunzione*” in essa contenuto sia riferibile ad ogni fattispecie che consenta all’ente interessato di porre a carico del proprio bilancio l’utilizzo di nuove risorse umane, precludendo perciò anche opzioni

alternative e possibili espedienti elusivi basati su una lettura strumentalmente formalistica della norma. Ne discende che il divieto comprende tutte le fattispecie indicate al punto 3 della richiesta di parere, ovverosia: a) l'utilizzo di personale di altro ente locale ai sensi dell'art. 1 comma 557 della legge n. 311/2004; b) l'utilizzo di personale mediante l'istituto del comando; c) l'utilizzo di personale di altro ente locale ai sensi dell'art. 14 del CCNL 01.04.1999 del Comparto Regioni - Enti locali.

Quanto in particolare al comando, è già stato osservato che sebbene tale istituto non comporti l'instaurazione di un nuovo rapporto di lavoro con l'ente ricevente, quest'ultimo è comunque tenuto a farsi carico degli oneri finanziari connessi alle prestazioni lavorative svolte in suo favore dal personale comandato, dovendo rimborsare all'ente di appartenenza quanto da questi corrisposto in dipendenza di dette prestazioni (v. art. 70, comma 12, del D. Lgs. 165/2001).

Quanto alle convenzioni ex art. 14 del c.c.n.l. del Comparto Regioni - Enti locali, l'orientamento di questa Corte (cfr. Sez. Campania, del. n. 153/2015/PAR cit.) ha riconosciuto un'equivalenza sostanziale tra la stipula di convenzioni ex art. 14 del c.c.n.l. citato e le altre fattispecie nelle quali si realizzano nuove assunzioni, in quanto anche nel primo caso si realizza per l'ente un incremento oneroso delle prestazioni lavorative. Pertanto, il ricorso a dette convenzioni, nei casi di operatività del divieto assunzionale in parola, si pone in conflitto con la *voluntas legis* volta a ricomprendere nel divieto stesso ogni fattispecie che comporti l'espletamento di prestazioni lavorative a vantaggio dell'ente cui corrisponde, sul piano sinallagmatico, l'assunzione di oneri finanziari da parte dell'Ente beneficiario.

L'ente interpellante chiede, infine, di conoscere l'avviso della Sezione in ordine alla possibilità, in presenza del divieto di assunzione in parola, di rinnovare un comando, ovvero di disporre la continuazione, anche nella forma del comando reciproco, ovvero all'utilizzo di un dipendente di altro ente a fronte di una corrispondente cessione in comando di una propria unità all'ente prestante.

Ritiene il Collegio, aderendo ad una lettura sostanzialistica della disposizione di cui all'art. 41, comma 2, del D.L. 66/2014, che in tutti i casi in cui diventa operativo il divieto di assunzione posto da detta norma non sia consentito all'ente interessato di rinnovare il comando scaduto per l'intera durata di operatività del divieto. Rientra, altresì, nel divieto la prosecuzione di un comando pendente all'inizio dell'anno di operatività del divieto stesso ed instaurato nell'anno in cui si registrano tempi medi nei pagamenti superiori al limite previsto dalla norma medesima (90 giorni nel 2014 e a 60 giorni a decorrere dal 2015, rispetto a quanto disposto dal decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231), qualora sia configurabile nel comportamento dell'ente la finalità di eludere la portata imperativa della norma.

Le considerazioni sopra esposte valgono anche per il comando reciproco, allorché tale operazione non si appalesi neutra dal punto di vista finanziario ma comporti per l'ente ricevente, nel periodo di operatività del divieto, un incremento di spesa rispetto al valore delle prestazioni lavorative rese dal personale di sua appartenenza in favore di altro ente.

Siffatta opzione interpretativa viene ad essere vieppiù rafforzata dalla previsione contenuta nell'art. 4, comma 1, del D.L. 19/06/2015, n. 78, in vigore dal 20 giugno 2015, la quale esclude dall'applicazione delle sanzioni di cui all'art. 41, comma 2, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, in caso di mancato

rispetto per l'anno 2014 dell'indicatore dei tempi medi nei pagamenti, del patto di stabilità interno e dei termini per l'invio della relativa certificazione, al solo fine di consentire la ricollocazione del personale delle province, in attuazione dei processi di riordino di cui alla legge 7 aprile 2014, n. 56, e successive modificazioni, e delle disposizioni di cui all'articolo 1, comma 424, della legge 23 dicembre 2014, n. 190.

P.Q.M.

La Corte dei conti - Sezione di controllo per il Lazio

rilascia nelle suesposte considerazioni il parere, indicato in epigrafe, richiesto dal Comune di Montopoli di Sabina.

DISPONE

che a cura della Segreteria copia della presente deliberazione sia trasmessa all'Amministrazione istante in persona del Sindaco pro-tempore e, contestualmente e per debita conoscenza, al Consiglio delle Autonomie Locali del Lazio.

Così deciso in Roma, nella Camera di Consiglio del 28 luglio 2015.

IL RELATORE

f.to dott. Antonio Di Stazio

IL PRESIDENTE

f.to dott.ssa Anna Maria Carbone Prosperetti

Depositato in Segreteria il 28 luglio 2015

Il Funzionario preposto al Servizio di Supporto

f.to Emanuele Landolina