

REPUBBLICA ITALIANA
La
Corte dei conti
in
Sezione regionale di controllo per la Puglia

Nella camera di consiglio del 17 marzo 2016 composta da:

Presidente di Sezione	Agostino Chiappiniello	
Consigliere	Stefania Petrucci	Relatore
Primo Referendario	Cosmo Sciancalepore	
Primo Referendario	Rossana De Corato	
Referendario	Carmelina Adesso	

ha assunto la seguente deliberazione

sulla richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Novoli (LE) pervenuta in data 8/03/2016 prot. n. 868;

Vista l'ordinanza n. 36/2016 del 17/03/2016 con la quale è stata convocata la Sezione Regionale di Controllo per il giorno 17/03/2016;

udito il relatore Consigliere Dott. Stefania Petrucci;

Ritenuto in

FATTO

Il Sindaco del Comune di Novoli illustra che l'Ente è attualmente privo della figura dirigenziale di responsabile del Settore servizi finanziari per problemi che non consentiranno la presenza in servizio per tutto l'intero anno 2016; che non è stato rispettato il patto di stabilità interno per l'esercizio 2015 e pertanto è preclusa l'assunzione di personale e che non vi sono altre figure apicali in grado di ricoprire il predetto ruolo di responsabile del Settore servizi finanziari.

Il quesito specifica, inoltre, che l'introduzione normativa del cosiddetto "bilancio armonizzato" richiede un'indubbia preparazione e competenza e che, in ordine alla possibilità di stipulare convenzioni tre enti locali, occorre distinguere tra quelle previste dall'art. 14 del CCNL 2004 per l'utilizzo a tempo parziale di un dipendente di altra amministrazione e le convenzioni ex art. 30 del Tuel che consentono di gestire in forma associata interi servizi e per le quali, in caso di

sforamento del patto di stabilità interno, non sussistono espliciti divieti anche perché i rapporti intercorrono solo tra amministrazioni pubbliche.

Il Sindaco richiede, quindi, il parere della Sezione per accertare se, nel caso di mancata osservanza del patto di stabilità interno, sia legittimo avvalersi, ai sensi dell'art. 30 del Tuel, di una gestione associata di un servizio con un altro comune unificando i due uffici e fruendo dell'attività dell'altro ente individuato quale capo convenzione.

Considerato in

DIRITTO

Preliminarmente, occorre valutare i profili di ricevibilità e di ammissibilità della richiesta di parere alla luce dell'art. 7, comma 8, della L. 05/06/2003 n. 131 che conferisce a Regioni, Comuni, Province e Città Metropolitane la possibilità di richiedere alle Sezioni Regionali di Controllo della Corte dei Conti pareri in materia di contabilità pubblica.

In relazione ai profili di ricevibilità, la Sezione osserva che la richiesta di parere è stata sottoscritta anche dal Sindaco organo rappresentativo dell'Ente e pertanto legittimato a promuovere l'attività consultiva della Corte dei Conti.

Non può ritenersi di ostacolo alla ricevibilità della richiesta la mancanza nella Regione Puglia del Consiglio delle Autonomie Locali che, ai sensi dell'art. 123 della Costituzione, nel testo introdotto dalla L. Cost. 18/10/2001 n. 3, deve essere disciplinato dallo Statuto di ogni Regione, quale organo di consultazione tra la Regione stessa e gli Enti locali.

Il Consiglio delle Autonomie Locali, se istituito, è quindi destinato a svolgere, secondo il dettato dell'art. 7, comma 8°, della L. n. 131/2003, una funzione di filtro per le richieste di parere da sottoporre alle Sezioni Regionali di Controllo.

Invero, l'art. 45 dello Statuto della Regione Puglia, approvato con L. R. 12/05/2004 n. 7, ha previsto l'istituzione del Consiglio delle Autonomie Locali e con la successiva L. R. del 26/10/2006 n. 29 sono state disciplinate le modalità di composizione, elezione e competenze.

Tuttavia, rilevato che allo stato attuale il Consiglio delle Autonomie Locali non è tuttora operante, la Sezione ritiene ricevibile la richiesta di parere.

Accertata la ricevibilità della richiesta, occorre ora analizzarne i profili di ammissibilità.

La Corte dei Conti, secondo il disposto dell'art. 7, comma 8°, della L. n. 131/2003, può rendere pareri in materia di "contabilità pubblica".

Il Collegio evidenzia che, le Sezioni Riunite in sede di Controllo, con la deliberazione n. 54 depositata in data 17/11/2010 resa in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, comma 31, del D. L. 1/07/2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla L. 3/08/2009, n. 102, condividendo

l'orientamento già espresso dalla Sezione delle Autonomie con la deliberazione n. 5 del 17/02/2006, hanno affermato che la nozione di "contabilità pubblica" strumentale alla funzione consultiva deve assumere un ambito limitato alle normative ed ai relativi atti applicativi che disciplinano l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina inerente la gestione dei bilanci ed i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la gestione delle spese, la disciplina del patrimonio, l'indebitamento, la rendicontazione ed i relativi controlli.

Le Sezioni Riunite hanno, inoltre, sottolineato che *il concetto di contabilità pubblica consiste nel sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici.*

Per consolidato orientamento delle Sezioni Regionali di Controllo, fatto proprio anche da questa Sezione, la funzione consultiva assegnata alla Corte dei conti deve trattare ambiti ed oggetti di portata generale e non fatti gestionali specifici; non può riguardare provvedimenti già formalmente adottati non potendo tramutarsi in una verifica postuma di legittimità e non può interferire con le funzioni assegnate ad altre Magistrature o alla stessa Corte.

Il quesito sottoposto all'esame di questa Sezione, da ricondursi a caratteri di generalità ed astrattezza, appare diretto ad accertare se sia consentito ad un ente locale che non ha rispettato il patto di stabilità interno e che, pertanto, nell'esercizio successivo incorre nel divieto di assunzione di personale, di stipulare con altro ente locale una convenzione secondo la disciplina dettata dall'art. 30 del Tuel e che abbia ad oggetto la gestione associate del Settore dei servizi finanziari.

Il Collegio evidenzia che il quesito che, si ribadisce sarà trattato in termini generali ed astratti, rientra nell'alveo della materia di contabilità pubblica poiché diretto ad esaminare l'esatto ambito di applicazione del regime sanzionatorio conseguente all'inosservanza delle disposizioni in materia di patto di stabilità interno che costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica ai sensi degli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione.

Preliminarmente, la Sezione ritiene opportuno richiamare il proprio orientamento con il quale si è sottolineato che le convenzioni tra enti locali, disciplinate dall'art. 30 del Tuel, costituiscono forme associative peculiari espressione di "un'amministrazione per consenso" ed aventi la finalità di svolgere in modo coordinato funzioni e servizi. La stipula delle convenzioni deve essere, quindi, diretta a garantire la razionalizzazione dei servizi degli Enti partecipanti ed il

conseguimento di una maggiore efficienza (Sezione regionale di controllo per la Puglia, deliberazioni n. 1/PAR/2007, n. 32/PAR/2008 e n. 55/PAR/2010).

Ai sensi del comma 4 dell'art. 30 del Tuel, le convenzioni possono prevedere anche la costituzione di uffici comuni che operano con personale distaccato dagli enti partecipanti, ai quali affidare l'esercizio delle funzioni pubbliche in luogo degli enti partecipanti all'accordo, ovvero la delega di funzioni da parte degli enti partecipanti

all'accordo a favore di uno di essi, che opera in luogo e per conto degli enti deleganti.

L'art. 1, comma 707, della L. 28/12/2015 n. 208 (legge stabilità 2016) conferma l'applicazione delle sanzioni conseguenti al mancato rispetto del patto di stabilità interno relativo all'anno 2015 previste dall'articolo 31 della L. 12/11/2011 n. 183 e, tra queste, il divieto, posto dal comma 26, lett. d) della predetta norma, di 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.

Ad avviso del Collegio, considerata l'ampia formulazione della disciplina normativa che esclude espressamente la possibilità di assumere personale "a qualsiasi titolo" e con "qualsivoglia tipologia contrattuale", deve ritenersi che, per gli enti locali che non hanno rispettato il patto di stabilità interno, il legittimo ricorso a forme di convenzione previste dall'art. 30 del Tuel, deve necessariamente tener conto del conseguente regime sanzionatorio applicabile a tali enti, al fine di evitare eventuali elusioni o violazioni delle disposizioni normative sanzionatorie e pertanto, l'adesione alla convenzione non dovrà comportare alcun aggravio per spesa del personale per l'ente che, nell'esercizio precedente, non ha osservato il patto di stabilità interno.

Questa Sezione, conformemente all'orientamento reso da altre Sezioni, ritiene, quindi, che, nel caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno, debba accogliersi un'interpretazione estensiva del concetto di "assunzione di personale" non riconducibile soltanto alla nozione di costituzione di un rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione inadempiente, ma estesa al più generale divieto di incremento della spesa di personale conseguente all'utilizzo in concreto, a qualunque titolo, di altro lavoratore (Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 879/PAR/2010; n. 293/PAR/2012; Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna, deliberazione n. 2/2016/PAR).

Infatti, come rilevato dalla Sezione Regionale di Controllo per la Lombardia, con la deliberazione n. 293/PAR/2012, 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...." e "d'altra parte.....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".

Deve, inoltre, aggiungersi che, il costante orientamento legislativo appare, negli ultimi anni, particolarmente incentrato, in via generale, su misure di contenimento della spesa del personale, anche nelle ipotesi non connesse alla mancata osservanza del patto di stabilità, come si rileva, da ultimo, dalla disposizione contenuta nell'art. 14, comma 31 quinquies, del D. L. 31/05/2010 n. 78 convertito dalla L. 30/07/2010 n. 122 ed introdotta dall'art. 1, comma 450, della L. 23/12/2014 n. 190, che prevede, nell'ambito dei processi associativi obbligatori per i comuni di minori dimensioni, che le spese di personale e le facoltà assunzionali sono considerate in maniera cumulata fra gli enti coinvolti, garantendo forme di compensazione fra gli stessi, fermi restando i vincoli previsti dalle vigenti disposizioni e l'invarianza della spesa complessivamente considerata.

Si rammenta, infine, come peraltro rilevato nella richiesta di parere, che la giurisprudenza di questa Corte ha riconosciuto, sussistente un'equivalenza sostanziale tra la stipula di convenzioni ex art. 14 del c.c.n.l. del 22 gennaio 2004 e le altre fattispecie nelle quali si realizzano nuove assunzioni, in quanto l'ente, anche nel primo caso, si avvantaggia, comunque, di un incremento oneroso delle prestazioni lavorative (Sezione regionale di controllo per la Puglia, deliberazione n. 31/2016/PAR; Sezione regionale di controllo per la Campania, deliberazione n. 153/2015/PAR).

P Q M

Nelle su esposte considerazioni è il parere della Sezione.

Dispone che la presente deliberazione sia trasmessa, a cura del preposto al Servizio di supporto, al Sindaco del Comune di Novoli (LE).

Così deliberato in Bari, nella Camera di consiglio del 17 marzo 2016.

Il Magistrato Relatore

Il Presidente

F.to Stefania Petrucci

F.to Agostino Chiappiniello

Depositata in Segreteria il 17/03/2016
Per Il Direttore della Segreteria
F.to Salvatore Sabato