

REPUBBLICA ITALIANA

la

Corte dei conti

in

Sezione regionale di controllo per la Puglia

Nella camera di consiglio del 31 ottobre 2013, composta dai magistrati

Presidente Raffaele Del Grosso Presidente

I Referendario Luca Fazio

I Referendario Stefania Petrucci

I Referendario Chiara Vetro

Referendario Marco di Marco Relatore

Referendario Rossana De Corato

ha assunto la seguente deliberazione sulla richiesta di parere formulata dal sindaco del Comune di Acquaviva delle Fonti pervenuta in data 15 ottobre 2013.

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14 del 16 giugno 2000 e successive modificazioni ed integrazioni, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti;

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, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

Vista l'ordinanza presidenziale con cui la Sezione è stata convocata per la data odierna;

Udito nella camera di consiglio il relatore, Ref. Marco Di Marco.

Premesso in

FATTO

1. Il sindaco di Acquaviva delle Fonti pone due quesiti concernenti l'applicazione delle sanzioni conseguenti al mancato rispetto del patto di stabilità interno.

L'ente riferisce che nel corso del corrente esercizio 2013, questa Sezione regionale di controllo ha accertato il mancato rispetto del patto di stabilità per l'anno 2010. Pertanto, l'ente sarà assoggettato alle sanzioni previste per gli enti inadempienti a partire dal prossimo esercizio 2014 (esercizio successivo a quello in cui è stata accertata la violazione) ai sensi dell'art. 31, comma 28 della legge 12 novembre 2011, n. 183.

Premesso quanto sopra il Comune di Acquaviva delle Fonti chiede:

- se nel corso del corrente esercizio 2013 sia possibile attivare procedure che prevedano l'utilizzo in posizione di comando di unità di personale proveniente da altra amministrazione, con prosecuzione del relativo rapporto anche nel corso del 2014, nonostante il divieto posto dall'art. 31, co. 26 lett. d) della legge 183/11 in base al quale gli enti che non hanno

rispettato il patto di stabilità non possono procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale;

- se la sanzione prevista dall'art. 7, comma 2 lett. e) del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149 così come riproposta dall'art. 31, co. 26 lett. d) della legge 183/11 avente ad oggetto la riduzione delle indennità di funzione e dei gettoni di presenza percepiti dai soggetti di cui all'art. 82 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 debba applicarsi agli amministratori in carica nell'anno 2010, ovvero agli amministratori in carica nell'anno 2014.

2. Con riferimento al primo quesito, l'ente sottolinea che in caso di soluzione negativa gli effetti sanzionatori a carico dell'Ente avrebbero durata superiore ad un anno (parte dell'esercizio 2013 ed esercizio 2014).

Viceversa, a sostegno della tesi favorevole viene richiamato il contenuto della deliberazione della Sezione regionale di Controllo per la Basilicata n. 51/2013/PAR secondo la quale *<<con l'istituto del comando non si determina l'instaurazione di un nuovo rapporto di lavoro, in capo all'ente presso cui viene disposto, ma solo una modificazione temporanea dell'oggetto dello stesso, con rinuncia temporanea da parte dell'ente di appartenenza all'utilizzazione dell'attività lavorativa e delega all'ente utilizzatore di parte del rapporto direttivo e gestionale connesso al materiale espletamento della prestazione lavorativa>>*.

Un ulteriore argomento favorevole sembrerebbe desumersi, nonostante la scarna formulazione del quesito, dal principio in base al quale l'ente utilizzatore del dipendente comandato non deve computare tra le proprie spese di personale il costo sostenuto per l'utilizzo dello stesso (principio

affermato dalla citata deliberazione della Sezione regionale di Controllo per la Basilicata n. 51/2013 e confermato dalla Sezione Autonomie della Corte dei conti con deliberazione n. 17/SEZAUT/2013/QMIG).

3. Con riferimento al secondo quesito il Comune di Acquaviva delle Fonti riferisce che gli amministratori in carica nell'anno 2010 sono già stati sottoposti - a causa del mancato rispetto del patto di stabilità nell'esercizio 2009 - alla sanzione prevista dall'art. 61, comma 10 del decreto legge 112/08 consistente nella riduzione del trenta per cento delle indennità di cui all'art. 82 TUEL.

A giudizio dell'Ente, pertanto, l'evoluzione della normativa sanzionatoria esporrebbe i medesimi soggetti ad un cumulo di sanzioni.

Considerato in

DIRITTO

A. La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è prevista dall'art. 7, comma 8, della Legge n. 131/2003 che dispone che le regioni, i comuni, le province e le città metropolitane possano chiedere alle dette Sezioni regionali di controllo pareri in materia di contabilità pubblica.

Preliminarmente occorre verificare la sussistenza dei requisiti soggettivi e oggettivi di ammissibilità della richiesta di parere.

B. La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è prevista dall'art. 7, comma 8, della Legge n. 131/2003 che dispone che le regioni, i comuni, le province e le città metropolitane possano chiedere alle dette Sezioni regionali di controllo pareri in materia di contabilità pubblica.

Preliminarmente occorre verificare la sussistenza dei requisiti soggettivi e oggettivi di ammissibilità della richiesta di parere.

C. Sotto il profilo soggettivo la richiesta di parere in esame è stata formalizzata dal sindaco del comune e quindi dall'organo che ai sensi dell'art. 50 del TUEL ha la rappresentanza legale dell'ente ed è pertanto ammissibile sotto il profilo soggettivo.

Conformemente al consolidato orientamento di questa Sezione, il mancato funzionamento del Consiglio delle Autonomie Locali - organo istituito in attuazione dell'art. 123 della Costituzione dalla L. R. n. 29 del 26 ottobre 2006 con funzione di filtro per le richieste di parere da sottoporre alle Sezioni Regionali di controllo - non osta alla predetta ammissibilità.

D. Sotto il profilo oggettivo, i quesiti sono ammissibili in quanto hanno per oggetto questioni riguardanti la corretta interpretazione ed applicazione di norme che pongono limitazioni amministrative in capo agli enti locali che non hanno conseguito gli obiettivi finanziari posti dal patto di stabilità interno.

E. L'articolo 31, comma 26 lett. d) della legge 12 novembre 2011, n. 183 stabilisce, nell'ambito della disciplina sanzionatoria prevista per gli enti che non hanno conseguito il saldo finanziario obiettivo, che nell'anno successivo alla violazione del patto gli enti inadempienti 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. È fatto altresì divieto agli enti di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi della presente disposizione>>.

La giurisprudenza del controllo, in più occasioni, ha avuto modo di sottolineare l'ampiezza e il rigore del divieto in esame evidenziando come esso derivi direttamente dalla rilevanza all'interno del sistema ordinamentale delle

norme in materia di patto di stabilità interno che recano "principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica" ai sensi degli artt. 117, terzo comma, e 119, secondo comma della Costituzione.

In questa prospettiva si è posto l'accento sulla necessità di intendere il contenuto della norma in commento in chiave sostanziale rifiutando un'interpretazione strettamente letterale che porterebbe a sostenere che il divieto riguardi esclusivamente i provvedimenti di nuova assunzione.

Infatti, la precisazione contenuta nel testo normativo volta a specificare che il divieto si estende ad assunzioni realizzate "a qualsiasi titolo" e "con qualsivoglia tipologia contrattuale" è un chiaro indice della *voluntas legis* tesa a ricomprendere nel predetto divieto ogni fattispecie che sia sostanzialmente configurabile come rapporto di lavoro a vantaggio dell'ente soggetto alle limitazioni, senza distinzione alcuna che possa basarsi su aspetti formali quali il "titolo" giuridico della costituzione o la "tipologia contrattuale" utilizzata (deliberazioni Sezione Veneto n. 6 e 37 /PAR/2010; deliberazione Sezione Lombardia n. 427/PAR/2009).

In altri termini, il divieto posto dall'art. 31, comma 26 della L. 183/2011, a prescindere dall'esistenza di elementi che possano indurre a qualificare la fattispecie sotto il profilo formale in termini di nuova assunzione, ricomprende tutte le ipotesi in cui l'ente realizza un incremento delle prestazioni lavorative in suo favore con conseguente aumento delle relative spese.

Conseguentemente, nelle ipotesi di mancato rispetto del patto di stabilità, il divieto di procedere ad "assunzioni di personale" non si esaurisce nel divieto di costituzione di nuovi rapporti di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione inadempiente ma <<va esteso al più generale divieto di

incremento della spesa di personale conseguente all'utilizzo in concreto, a qualunque titolo, di altro lavoratore>> (deliberazione Sezione Lombardia n. 879/2010/PAR).

Tale soluzione trova conferma anche sul piano sistematico. Infatti, l'obiettivo del contenimento della spesa di personale finalizzato a favorire il rientro degli enti inadempienti negli obiettivi di finanza pubblica si realizza non soltanto con l'applicazione della sanzione prevista dall'art. 31 della L. 183/2011 (relativa alle nuove assunzioni) ma anche con l'ulteriore divieto posto dall'art. 40, co. 3-quinquies del D. Lgs. 165/2001 concernente il divieto di incrementare le risorse finanziarie destinate alla contrattazione decentrata integrativa nell'anno successivo a quello in cui si è avuta la violazione del patto o nell'esercizio in corso qualora l'andamento della gestione lasci prevedere il suo "sforamento" (sul punto cfr. Conti dei conti Sez. Veneto delibera n. 37/2010/PAR; Sezione Piemonte delibera n. 29/2012/PAR; Sezione Lombardia delibera n. 368/2012/PRSE, n. 422/2012/PAR e n. 250/2013/PAR).

E.1 Nel solco interpretativo tracciato dalla giurisprudenza di cui si è dato conto, si sono pronunciate anche le Sezione Riunite per la Regione siciliana con deliberazione n. 54 del 4 ottobre 2012 e la Sezione regionale di controllo per il Veneto con deliberazioni n. 37 del 22 febbraio 2010 e n. 287 del 18 aprile 2011.

Si segnala, inoltre, che il problema è stato recentemente affrontato anche da questa Sezione regionale nella deliberazione n. 163/PAR/2013 con cui è stato stabilito che il divieto di procedere a nuove assunzioni posto a carico degli enti inadempienti al patto di stabilità ricomprende anche la stipula delle

convenzioni di cui all'art. 14 del CCNL comparto regioni ed autonomie locali del 22 gennaio 2004.

F. Così come correttamente posto in evidenza dall'Ente richiamando la delibera n. 51/2013 della Sezione regionale di controllo per la Basilicata, l'istituto del comando non determina l'instaurazione di un nuovo rapporto di lavoro ma una semplice modifica dell'oggetto dello stesso.

Infatti, il dipendente "comandato" è tenuto a prestare la propria attività lavorativa in favore di un'amministrazione diversa da quella di appartenenza, senza estinzione dell'originario rapporto di lavoro.

L'amministrazione utilizzatrice, in quanto beneficiaria della prestazione lavorativa del dipendente in comando, è tenuta a rimborsare all'amministrazione di appartenenza le spese sostenute per il pagamento della retribuzione.

Ad avviso del Collegio, tale ultima circostanza assume rilievo dirimente ai fini della soluzione del quesito in esame poiché evidenzia l'esistenza di una perfetta equivalenza - sotto il profilo sostanziale - tra l'istituto del comando e una nuova assunzione (a tempo determinato).

Infatti, a ben vedere, entrambe le fattispecie realizzano l'obiettivo di incrementare le prestazioni lavorative in favore del comune a cui corrisponde un parallelo incremento di spesa che rende più difficoltoso il rientro negli obiettivi di finanza pubblica.

Pertanto, il divieto di effettuare nuove assunzioni - a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale - posto dall'art. 31, comma 26 della legge n. 183/2011 a carico degli enti inadempienti al patto di stabilità deve intendersi

esteso anche all'istituto del comando, a prescindere da qualsiasi altra considerazione di carattere formale legata alla natura giuridica dell'istituto.

Con tutta evidenza tale divieto, stante la chiara previsione normativa, opera soltanto per l'esercizio 2014 (esercizio successivo a quello in cui è stata accertata la violazione).

Ne deriva che l'utilizzo di personale comandato, pur essendo consentito nel corso del corrente esercizio 2013 (in quanto l'ente non è soggetto ad alcuna sanzione), dovrà essere interrotto nel 2014 al fine di consentire il pieno dispiegamento dell'effetto sanzionatorio previsto dalla norma.

F.1 Conseguentemente, non può condividersi al prospettazione dell'Ente secondo la quale il divieto di assunzione non ricomprenderebbe l'utilizzo di personale in comando.

L'assunto si fonda sui contenuti della delibera della Sezione regionale di controllo per la Basilicata n. 51/2013 e della delibera della Sezione Autonomie n. 17/2013.

I riferimenti giurisprudenziali invocati sono inconferenti e, in quanto tali, inidonei ad avvalorare la tesi dell'Ente.

In verità, le citate deliberazioni prendono in esame il problema delle modalità di computo delle spese per il segretario comunale in convenzione ai fini del calcolo del rapporto tra spesa di personale e spesa corrente di cui all'art. 76, co. 7 del decreto legge 112/08 e, pertanto, interessano una fattispecie completamente differente rispetto a quella in esame concernente il regime sanzionatorio applicabile in caso di mancato rispetto del patto di stabilità.

G. Il secondo quesito riguarda l'individuazione degli amministratori soggetti alla sanzione della riduzione delle indennità e dei gettoni di presenza.

Sul punto l'Ente ha riferito che gli amministratori in carica nell'anno 2010 sono già stati sottoposti - a causa del mancato rispetto del patto di stabilità 2009 - alla sanzione prevista dall'art. 61, comma 10 del decreto legge 112/08 consistente nella riduzione del trenta per cento delle indennità di cui all'art. 82 TUEL.

Poiché, stante la previsione dell'art. 31, co. 28 della legge 183/11, i medesimi amministratori potrebbero essere soggetti ad un'ulteriore riduzione delle indennità nel 2014, il Comune di Acquaviva delle Fonti chiede se la sanzione prevista dall'art. 31, co. 26 lett. e) della legge 183/11 avente ad oggetto la riduzione delle indennità di funzione e dei gettoni di presenza percepiti dai soggetti di cui all'art. 82 TUEL debba applicarsi agli amministratori in carica nell'anno 2010, ovvero agli amministratori in carica nell'anno 2014.

G.1 L'art. 31, co. 28 della legge 183/11 stabilisce che la rideterminazione delle indennità di funzione e dei gettoni di presenza di cui al comma 2, lettera e), dell'articolo 7 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149 (come riproposta dalla lettera e) del novellato art. 31, comma 26 della medesima legge 183/11), è applicata ai soggetti di cui all'articolo 82 TUEL in carica nell'esercizio in cui è avvenuta la violazione del patto di stabilità interno.

La giurisprudenza della Corte dei conti ha già avuto modo di precisare che la riduzione delle indennità previste dalle norme citate si applica agli importi effettivamente percepiti (cfr. deliberazione della Corte dei conti, Sezione regionale di controllo del Piemonte n. 52 del 2009).

Tale orientamento, dal quale la Sezione non ritiene di doversi discostare, trova fondamento nell'interpretazione dell'inciso «ammontare risultante alla data del 30 giugno 2010», presente nell'articolo 31, comma 26, lettera e), della

legge n. 183 del 2011 che fa riferimento all'ammontare effettivamente iscritto in bilancio (e quindi percepito) piuttosto che all'ammontare teorico spettante.

In conseguenza di quanto precede, gli amministratori in carica nel 2010 dovranno essere assoggettati - nel 2014 - alla decurtazione del trenta per cento dell'indennità o dei gettoni di presenza effettivamente percepiti al 30 giugno 2010 sui quali precedentemente è stata operata la riduzione del 30 per cento a causa del mancato rispetto del patto di stabilità interno per il 2009.

P.Q.M.

Nelle esposte considerazioni è il parere di questa Sezione.

Copia della presente deliberazione, sarà trasmessa, a cura del preposto al Servizio di supporto, al Sindaco del comune di Acquaviva delle Fonti.

Così deliberato in Bari, nella camera di consiglio del 31 ottobre 2013.

Il Relatore
F.to Marco Di Marco

Il Presidente
F.to Raffaele Del Grosso

Depositata in Segreteria il 14 novembre 2013
Il Direttore della Segreteria
F.to Marialuce Sciannameo