

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

Nella camera di consiglio del 24 settembre 2015 composta da:

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

ha assunto la seguente deliberazione

sulla richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Cisternino (BR), trasmessa con prot. n. 12076 del 16 luglio 2015 ed assunta al protocollo della Segreteria della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Puglia il 21 luglio 2015 prot. 0002468-21/07/2015-SC-PUG-T75-A;

Vista l'ordinanza n. 65/2015 con la quale è stata convocata la Sezione Regionale di Controllo per il giorno 24 settembre 2015;

udito il relatore, Referendario Carmelina Addresso.

Ritenuto in

FATTO

Il Sindaco del Comune di Cisternino chiede alla Sezione un parere in merito all'interpretazione dell'art 31 comma 26 lett. d) della legge 183/2011 (legge di stabilità per il 2012) inerente al divieto di assunzione di personale in conseguenza della violazione del patto di stabilità.

In particolare, il Sindaco espone che:

- 1) l'Ente ha previsto l'assunzione con contratto a tempo determinato (part time a 12 ore settimanali) di un addetto stampa da destinare all'ufficio di staff ex art 90 Tuel: inizialmente, per la durata di sei mesi (1 luglio-31 dicembre 2012, con la programmazione del fabbisogno del personale per il triennio 2012-2014), successivamente, per la durata di due anni (1 gennaio 2013-31 dicembre 2014 con la programmazione per il triennio 2013-2015, confermata per il triennio 2014-2016), infine, per il periodo 1 gennaio 2015- maggio 2016 (fine mandato amministrativo, deliberazione G.C. n. 240 del 30.12.2014 ad integrazione del programma occupazionale 2014-2016);
- 2) a seguito delle dimissioni del primo addetto stampa, il Responsabile del servizio finanziario, previo avviso pubblico, ha stipulato, in data 29 agosto 2014, un contratto individuale di lavoro fino al 31 dicembre 2014;
- 3) successivamente, sulla base della citata deliberazione G.C. n. 240/2014, il Responsabile del servizio, dapprima, ha prorogato l'assunzione dello stesso addetto stampa a far data dal 1 gennaio 2015 e fino alla scadenza del mandato del Sindaco (determina n.

1750 del 31 dicembre 2014) e, successivamente, ha sottoscritto la proroga, considerandola quale appendice che integra il contratto sottoscritto il 29 agosto 2014;

- 4) il Comune ha rispettato ininterrottamente il patto di stabilità per gli anni 2010-2013 e tale risultava anche per l'anno 2014 quando il Responsabile del servizio finanziario ha certificato al M.E.F., in data 26 marzo 2015, il raggiungimento degli obiettivi per l'anno 2014. A seguito dei rilievi mossi da alcuni consiglieri dell'opposizione e della conseguente verifica effettuata dal Revisore dei conti e dal Responsabile del servizio finanziario, è stato comunicato al M.E.F., in data 28.05.2015, il mancato rispetto del patto per l'anno 2014 nella misura di € 298.460,07;

Premesso quanto sopra, il Sindaco chiede se, al fine dell'applicazione del divieto di assunzione di cui all'art. 31, comma 26, lett. d) legge 183/2011, occorra dare la rilevanza al momento dell'adozione oppure a quello dell'efficacia dell'atto. Più precisamente, se si ha riguardo al momento dell'adozione e del perfezionamento, gli atti di proroga dell'addetto stampa e di stipula dell'appendice integrativa, essendo stati assunti nell'anno 2014 (31 dicembre 2014), devono ritenersi efficaci nel corso del 2015, anno in cui è intervenuta l'applicazione della sanzione del divieto di assunzione del personale; viceversa, se si attribuisce rilievo al momento dell'efficacia (1 gennaio 2015), gli atti predetti rientrerebbero nell'ambito del divieto per violazione del patto.

Considerato in

## DIRITTO

Preliminarmente, occorre valutare i profili di ammissibilità, sia soggettiva che oggettiva, 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 al profilo di ammissibilità soggettiva, la Sezione osserva che la richiesta di parere è sottoscritta dal Sindaco del Comune di Cisternino, per cui non vi è dubbio in merito alla sussistenza del requisito predetto.

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 soggettivamente ammissibile la richiesta di parere.

Sul piano dell'ammissibilità oggettiva, si rammenta che 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.

Stante quanto sopra, il quesito formulato dal Comune di Cisternino rientra nel perimetro della contabilità pubblica, come sopra delineato, in quanto volto all'interpretazione delle disposizioni dettate in materia il patto di stabilità interno e, quindi, involgenti profili di coordinamento della finanza pubblica e di concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi complessivi di stabilità (cfr. Sezioni Riunite deliberazione n. 16/CONTR/2011 del 11 marzo 2011, Corte Cost. sent. n. 130 del 7 luglio 2015).

Tuttavia, l'analisi deve essere circoscritta agli aspetti generali ed astratti della questione, essendo precluso a questa Corte qualunque valutazione inerente ai risvolti applicativi della fattispecie esaminata.

Passando al merito della richiesta, l'Ente formula un quesito sull'individuazione del momento rilevante ai fini dell'applicazione della sanzione di cui all'art. 31, comma 26, lett. d) l. 183/2011, chiedendo se debba aversi riguardo al momento dell'adozione dell'atto o a quello dell'efficacia del medesimo. La questione, all'evidenza, assume rilevanza in tutti i casi in cui il regolamento contrattuale preveda un termine iniziale di efficacia non solo posteriore alla sottoscrizione, ma ricadente nell'esercizio annuale successivo a quello della sottoscrizione medesima (esercizio in cui, come nel caso di specie, si è verificata la violazione del patto di stabilità): di qui l'esigenza di chiarire se occorra dare rilievo al momento della conclusione o a quello dell'efficacia del negozio.

Come noto, il divieto di assunzione previsto dall'art 31, comma 26, lett. d) legge di stabilità 2012, rientra tra le sanzioni conseguenti alla mancata osservanza del patto (con riferimento alla sanzione di cui alla lett. a, si ricordano le modifiche introdotte, per i comuni che non hanno rispettato il patto nel 2014, dall'art. 1 comma 7 d.l. 78/2015 conv. dalla l. 125/2015) che hanno lo scopo di richiamare l'Ente ad un comportamento di maggior rigore nella gestione dei fondi pubblici, anche mediante una serie di penalizzazioni finanziarie e gestionali (cfr. Sezione controllo Puglia deliberazioni n. 109/PAR/2015 e n. 151/PAR/2015)

In particolare, questa Sezione ha già sottolineato come 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 costituisce grave irregolarità nella gestione finanziaria ed amministrativa, alla quale è necessario porre rimedio adottando le necessarie misure correttive. 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" operano sull'ordinaria attività amministrativa, limitando la potestà degli organi di governo e direzione dell'ente, sia inibendo lo svolgimento di specifiche attività, come il ricorso all'indebitamento ed all'assunzione di personale, sia riducendo il margine di discrezionalità, attraverso, ad es., la limitazione della spesa corrente entro specifici parametri (Sezione controllo Puglia, deliberazione n. 55/PRSP/2015; nello stesso senso, Sezione controllo Lombardia, deliberazione n. 32/2015/PRSP e deliberazione 249/2015/PAR).

Le sanzioni in questione, pertanto, si connotano per una duplice valenza: da un lato, afflittiva per l'ente inadempiente e, dall'altro lato, correttiva, in quanto precipuamente finalizzate al rientro entro l'obiettivo programmatico (Sezione controllo Lombardia, deliberazione n. 293/2012/PAR, nello stesso senso, Sezioni Riunite, deliberazione n. 53/CONTR/2010 in tema di divieto di mobilità in entrata per gli enti inadempienti al patto di stabilità interno).

Quanto al divieto di assunzione di cui al comma 26 lett. d) del citato art. 31, lo stesso deve essere interpretato, per costante giurisprudenza di questa Corte, nell'accezione più lata, avendo riguardo non tanto alla natura formale dell'atto, quanto alla sostanza del medesimo e deve, di conseguenza, essere inteso come riferito a tutte quelle fattispecie che 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 (Sezione controllo Puglia deliberazioni n. 171/PAR/2013, n. 163/PAR/2013, n. 135/PAR/2014 e n. 144/PAR/2014, Sezione controllo Lombardia deliberazione n. 293/PAR/2012). Di qui l'estensione del divieto non solo all'assunzione di personale in mobilità in entrata (Sezioni Riunite in sede di controllo deliberazione n. 53/CONTR/2010), ma anche all'utilizzo di personale in comando (Sezione Puglia n. 171/2013), nonché al ricorso a convenzioni ex art 14 CCNL 22/01/2004 e per la gestione associata di servizi e funzioni (Sezione controllo Puglia, deliberazione n. 163/2013, Sezione controllo Lombardia, deliberazione n. 293/2012).

Al divieto in esame, pertanto, deve essere attribuita una portata generale ed onnicomprensiva, tale da ricomprendere ogni fattispecie che consista in un'ulteriore prestazione lavorativa instaurata a vantaggio dell'Ente (cfr., da ultimo, Sezione regionale controllo Campania, deliberazione n. 153/PAR/2015).

L'opzione interpretativa sopra indicata è stata seguita anche con riferimento all'analogo divieto posto dall'art. 41, comma 2, del d.l. 24 aprile 2014, n. 66, convertito dalla legge 23 giugno 2014 n. 89, per gli enti che presentano tempi medi di pagamento delle proprie obbligazioni pecuniarie non in linea con l'indicatore legale di riferimento. Stante l'identità di *ratio* e di tenore letterale, la giurisprudenza delle Sezioni di controllo ha ripercorso la parabola argomentativa sopra richiamata, statuendo che il divieto "*precluda 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*" (Sezione controllo Lazio, deliberazioni n. 127/2015/PAR e n. 158/2015/PAR). Accedendo ad una lettura sostanzialistica del divieto in esame, infatti, occorre ricomprendere nello 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*" (Sezione controllo Lazio deliberazione n. 158/2015/PAR, con riferimento al rinnovo di comando scaduto per l'intera durata di operatività del divieto e di 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).

Il quadro sopra delineato conduce univocamente verso una soluzione sostanzialistica del quesito formulato (cfr. Sezione controllo Puglia, deliberazione n. 109/PAR/2015, ove si osserva, coerentemente, che *"l'ente che ha violato il Patto di stabilità non può porre in essere operazioni elusive mediante particolari fattispecie contrattuali"*) che si incentri, piuttosto che sul momento della formale adozione dell'atto, su quello della determinazione degli effetti giuridici e-soprattutto- economici, ossia sul momento in cui si realizza concretamente quell'incremento di spesa che rende più difficoltosa la riconvergenza verso l'obiettivo.

Sotto altro profilo, si osserva che se l'Ente, nel corso dell'esercizio in cui vi sia chiara evidenza che, alla fine dell'esercizio medesimo, il patto non sarà rispettato, è tenuto ad assumere un comportamento prudente e prudenziale, provvedendo all'autoapplicazione delle sanzioni in modo da non aggravare la propria situazione finanziaria e favorire il rientro dall'obiettivo (cfr. Sezione controllo Puglia, deliberazioni n.133/PRSP/2015 e 151/PAR/2015 e circolare della Ragioneria generale dello Stato del 18 febbraio 2014 n. 6 lett 1.4), a maggior ragione sarà tenuto, avuto riguardo alla sostanza delle fattispecie, ad astenersi dal porre in essere quegli atti che sono destinati a dispiegare i propri effetti nell'anno successivo a quello dell'inadempienza.

Ciò a prescindere anche dalla considerazione che, tenuto conto di tutte le circostanze fattuali, la scissione tra adozione ed efficacia dell'atto (soprattutto laddove i due momenti siano connotati da una scansione cronologica molto ravvicinata, a cavallo di due esercizi) rischia di tradursi in una fattispecie elusiva del patto di stabilità, con tutte le conseguenze previste dalla legge in tema di invalidità dell'atto ed applicazione delle sanzioni (art 31 commi 30 e 31 legge 183/2011).

#### PQM

Nelle sopra esposte considerazioni è il parere di questa Sezione.

Dispone che la presente deliberazione venga trasmessa, a cura del preposto al Servizio di supporto, al Sindaco del Comune di Cisternino (BR)

Così deliberato in Bari, nella Camera di Consiglio del 24 settembre 2015.

Il Relatore

F.to Carmelina Adesso

Il Presidente

F.to Agostino Chiappiniello

Depositata in Segreteria il 24/09/2015

Il Direttore della Segreteria

F.to Marialuce SCIANNAMEO