



## *Corte dei Conti*

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati:

dott. Marco Pieroni	presidente f.f.;
dott. Massimo Romano	consigliere;
dott. Italo Scotti	consigliere;
dott.ssa Benedetta Cossu	consigliere;
dott. Riccardo Patumi	primo referendario (relatore);
dott. Federico Lorenzini	primo referendario.

### **Adunanza del 12 gennaio 2016.**

Visto l'art. 100, comma secondo, della Costituzione;

Vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

Visto il testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, il decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito con modificazioni dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639, recanti disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei conti;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite n. 14 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, da ultimo modificata con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 dell'11 giugno 2008;

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 della Regione Emilia-Romagna 9 ottobre 2009, n. 13, istitutiva del Consiglio delle autonomie locali;

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie del 4 giugno 2009 n. 9/ SEZAUT/2009/INPR;

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie del 19 febbraio 2014 n. 3/ SEZAUT/2014/QMIG;

Viste le deliberazioni delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 8 del 26 marzo 2010 e 54 del 17 novembre 2010;

Visto l'articolo 17, comma 31, del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102;

Visto l'articolo 6, comma 4, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Vista la richiesta di parere formulata dal Presidente della Provincia di Parma, pervenuta a questa Sezione in data 16 dicembre 2015;

Visto il parere del gruppo tecnico istituito presso il Consiglio delle autonomie locali;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 3 del 7 gennaio 2016, con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della Sezione;

Udito nella Camera di consiglio del 12 gennaio 2016 il relatore Riccardo Patumi;

Ritenuto in

### **Fatto**

Il Presidente della Provincia di Parma ha inoltrato a questa Sezione la seguente richiesta di parere:

“Essendo vicina la fine dell'esercizio, questo Ente è ormai consapevole del mancato rispetto del patto di stabilità per l'anno 2015.

Dall' 1/1/2016 la figura del Dirigente del Servizio viabilità verrà a mancare, in quanto assegnato nell'organico regionale a seguito del trasferimento delle funzioni (presidiando l'Ingegnere in questione in modo prevalente il Servizio ambiente - Protezione civile, le cui funzioni sono state trasferite alla Regione).

Poiché il Servizio viabilità è fra le funzioni fondamentali rimaste in capo alle province ex art. 1, comma 85, della legge 56, con la presente si chiede se, nell'anno 2016, sarà possibile attivare una convenzione con la Regione per avvalersi, a tempo parziale, del citato Dirigente, pur non avendo rispettato il patto di stabilità nell'anno 2015”.

Ritenuto in

### **Diritto**

#### **1. Ammissibilità soggettiva ed oggettiva.**

**1.1** L'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003

- disposizione che costituisce il fondamento normativo della funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti - attribuisce alle Regioni e, tramite il Consiglio delle Autonomie locali, se istituito, anche ai Comuni, Province e Città metropolitane la facoltà di richiedere alla Corte dei Conti pareri in materia di contabilità pubblica.

Preliminarmente, la Sezione è chiamata a verificare i profili di ammissibilità soggettiva (legittimazione dell'organo richiedente) e oggettiva (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica, generalità ed astrattezza del quesito proposto, mancanza di interferenza con altre funzioni svolte dalla magistratura contabile o con

giudizi pendenti presso la magistratura civile o amministrativa).

**1.2** In relazione al primo profilo, si ritiene che la richiesta di parere sia ammissibile in quanto proveniente dall'organo rappresentativo dell'Ente che, ai sensi dell'articolo 50, comma 2, TUEL è, per le province, il presidente.

**1.3** Per quanto concerne l'ammissibilità oggettiva, il quesito proposto è attinente con la materia della contabilità pubblica, tenuto conto di quanto espresso nelle pronunce di orientamento generale delle Sezioni riunite (cfr. deliberazione 17 novembre 2010, n. 54) e della Sezione delle autonomie (cfr., *ex plurimis*, deliberazione n. 3/2014/SEZAUT), in quanto verte sulla corretta applicazione di disposizioni di legge che, ai fini del coordinamento della finanza pubblica (cfr. in proposito, Corte cost. 108/2011; 148/2012; 161/2012), impongono alle pubbliche amministrazioni misure di contenimento della spesa.

Quanto poi alla sussistenza degli altri requisiti di ammissibilità oggettiva, la richiesta di parere presenta il carattere della generalità e dell'astrattezza, giacché consente di indicare principi utilizzabili anche da parte di altri enti, qualora insorgesse la medesima problematica interpretativa. La questione, infine, non interferisce con funzioni di controllo o giurisdizionali svolte dalla magistratura contabile, né con un giudizio civile o amministrativo pendente.

La richiesta è, pertanto, ammissibile e può essere esaminata nel merito.

## **2. Merito**

**2.1** Preliminarmente, occorre individuare **la normativa** rilevante ai fini del parere.

Il d.l. 25 giugno 2008, n. 112 (rubricato "Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria"), convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, al comma 4 dell'art. 76 (recante "Spese di personale per gli enti locali e delle camere di commercio"), ha stabilito che "In caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno nell'esercizio precedente è fatto divieto agli enti di 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".

**2.2** Richiamata la normativa, occorre verificare se vi siano **precedenti pareri resi da questa magistratura contabile** in materia.

La giurisprudenza di questa Corte in sede consultiva è consolidata nel giudicare inderogabile il divieto di assunzione di

personale, che l'art. 76, comma 4, del d.l. n. 122/2008 ha posto a carico degli enti locali, i quali non abbiano rispettato il patto di stabilità interno.

Più nello specifico, occorre rilevare che Sezione regionale di controllo per la Lombardia, con deliberazione n. 293/2012/PAR del 22 giugno 2012, ha affrontato la medesima problematica oggetto della richiesta di parere, cioè la possibilità, o meno, per un ente locale che abbia violato il patto, di stipulare una convenzione per la gestione associata di servizi e/o funzioni, in deroga al divieto. La citata sezione regionale ha fornito una risposta negativa, evidenziando quanto segue:

“La lettera della norma esige una lettura dell'espressione 'assunzioni di personale' congiuntamente sia alla successiva enumerazione di istituti giuslavoristici, sia alla clausola generale posta a chiusura della norma medesima ove il legislatore sanziona ogni comportamento elusivo del precetto normativo. In particolare, lo stesso legislatore precisa che il processo di instaurazione di un rapporto di lavoro con l'amministrazione pubblica può essere attivato dall'ente medesimo 'a qualsiasi titolo' e 'con qualsivoglia tipologia contrattuale'.

Il legislatore, poi, precisa che il termine 'assunzione' in un'ottica di salvaguardia della finanza pubblica, va inteso nel senso di instaurazione di un rapporto tra l'amministrazione ed il soggetto che eroga la prestazione lavorativa, tanto che detto contatto non deve necessariamente avvenire con la costituzione di un rapporto di lavoro in senso giuslavoristico, bensì può avvenire anche mediante l'instaurazione di 'rapporti di collaborazione continuata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto'.

Ne consegue, sempre secondo la citata sezione di controllo, che “la norma de qua va interpretata nel senso che, in caso di mancato rispetto del patto di stabilità, il concetto di 'assunzione di personale' non si esaurisce nella nozione di costituzione di rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione indipendente, bensì va esteso al più generale divieto di incremento della spesa di personale conseguente all'utilizzo in concreto, a qualunque titolo, di altro lavoratore”.

### **2.3 E' ora possibile rispondere alla richiesta di parere.**

Questa Sezione, pur consapevole delle gravi difficoltà che la Provincia istante si troverà ad affrontare, ritiene che la chiara lettera dell'art. 76, comma 4, del d.l. n. 1122/2008 non consenta di discostarsi dall'interpretazione consolidata che considera inderogabile il divieto di assunzione di personale previsto dal legislatore a carico degli enti che non abbiano rispettato il patto di stabilità interno. Pertanto, la Provincia istante non potrà attivare una convenzione per avvalersi, a tempo parziale, di personale di altro ente.

**P.Q.M.**

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna esprime il proprio parere, sui quesiti riportati in epigrafe, nei termini di cui in motivazione.

**DISPONE**

Che, a cura della Segreteria di questa Sezione regionale di controllo, copia della presente deliberazione sia trasmessa - mediante posta elettronica certificata - al Presidente della Provincia di Parma e al Presidente del Consiglio delle autonomie locali della Regione Emilia-Romagna.

Che l'originale della presente pronuncia resti depositato presso la predetta Segreteria.

Così deciso in Bologna, nella camera di consiglio del 12 gennaio 2016.

Il presidente f.f.  
*f.to (Marco Pieroni)*

Il relatore  
*f.to (Riccardo Patumi)*

Depositata in segreteria il 12 gennaio 2016.  
Il direttore di segreteria  
*f.to (Rossella Broccoli)*

