



CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

Delibera n. 75/2016/SRCPIE/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, nell'adunanza del 22 giugno 2016, composta dai Magistrati:

Dott.	Mario PISCHEDDA	Presidente
Dott.	Massimo VALERO	Consigliere - relatore
Dott.	Adriano GRIBAUDO	Primo referendario
Dott.	Cristiano BALDI	Primo Referendario
Dott.ssa	Daniela ALBERGHINI	Referendario

Vista la richiesta di parere proveniente dal Sindaco del comune di **Rivoli (TO)**, con nota n. 35533 del 16.06.2016, pervenuta per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali del Piemonte in data 17.06.2016;

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

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con Regio Decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

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

Visto il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

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, ed in particolare l'art. 7, comma 8;

Visto l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato e modificato dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 17 febbraio 2006, n. 5;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite di questa Corte n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;

Vista l'Ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna seduta e ha nominato relatore il dr. Massimo Valero;

Udito il relatore;

PREMESSO CHE

Il sindaco del comune di Rivoli (TO), con la nota in epigrafe, espone che nel 1992 l'Amministrazione comunale ha creato una istituzione, ai sensi dell'art. 114, comma 2, del TUEL, denominata "Istituto musicale Città di Rivoli". Scopi principali di tale istituzione sono la divulgazione e l'insegnamento della musica, nonché lo svolgimento di manifestazioni musicali.

Sino ad oggi, gli insegnanti di musica operanti nell'Istituto musicale sono stati titolari di un contratto di collaborazione coordinata e continuativa di durata pari all'anno scolastico; gli ultimi contratti in essere, stipulati nell'ottobre 2015, scadranno il prossimo 30 giugno.

Per il nuovo anno scolastico, gli eventuali contratti di collaborazione *"che si concretano in prestazioni di lavoro esclusivamente personali, continuative e le cui modalità di esecuzione sono organizzate dal committente anche con riferimento ai tempi e al luogo di lavoro"*, come definiti dall'articolo 2, comma 1, del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, dovrebbero essere stipulati (utilizzando l'apposita graduatoria valida per il quinquennio 2012-2017) a ottobre 2016 con scadenza 30 giugno 2017.

Pertanto il Sindaco chiede se la stipula, a ottobre 2016, di un contratto di collaborazione coordinata e continuativa tra una pubblica amministrazione e un soggetto privato che preveda l'erogazione di prestazioni sino a giugno 2017 debba essere considerata elusiva dello spirito che informa l'articolo 2 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, il cui comma 4 dispone che "Dal 1° gennaio 2017 è comunque fatto divieto alle pubbliche amministrazioni di stipulare i contratti di cui al comma 1".

AMMISSIBILITA' SOGGETTIVA

Riguardo all'individuazione dell'organo legittimato ad inoltrare le richieste di parere dell'ente comunale, si osserva che il Sindaco è l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere, in quanto riveste il ruolo di rappresentante dell'ente ai sensi dell'art. 50 T.U.E.L.

Pertanto, la richiesta di parere è ammissibile soggettivamente poiché proviene dall'organo legittimato a proporla ed è stata inviata tramite il C.A.L.

AMMISSIBILITA' OGGETTIVA

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare che la disposizione, contenuta nel comma 8, dell'art. 7 della legge 131/03, deve essere raccordata con il precedente comma 7, norma che attribuisce alla 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.

Lo svolgimento delle funzioni è qualificato dallo stesso legislatore come una forma di controllo collaborativo.

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

Appare conseguentemente chiaro che le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli enti locali, ma che, anzi, le attribuzioni consultive si connotano sulle funzioni sostanziali di controllo collaborativo ad esse conferite dalla legislazione positiva.

Al riguardo, le Sezioni riunite della Corte dei conti, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica 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 di 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 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).

Il limite della funzione consultiva, come sopra delineato, esclude qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa che ricade nell'esclusiva competenza dell'autorità che la svolge; nonché esclude che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali.

Dalle sopraesposte considerazioni consegue che la nozione di contabilità pubblica va conformandosi all'evolversi dell'ordinamento, seguendo anche i nuovi principi di organizzazione dell'amministrazione, con effetti differenziati, per quanto riguarda le funzioni della Corte dei conti, secondo l'ambito di attività.

Nel caso in esame, la richiesta di parere è ammissibile anche sotto il profilo oggettivo, giacché il quesito riguarda la materia della contabilità pubblica, come delineata dalle SS.RR. con la richiamata deliberazione n. 54/2010.

MERITO

Il quesito posto dal Sindaco del Comune di Rivoli (TO) attiene alla corretta interpretazione ed applicazione di quanto previsto dall'articolo 2 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, che così recita:

"1. A far data dal 1° gennaio 2016, si applica la disciplina del rapporto di lavoro subordinato anche ai rapporti di collaborazione che si concretano in prestazioni di lavoro esclusivamente personali, continuative e le cui modalità di esecuzione sono organizzate dal committente anche con riferimento ai tempi e al luogo di lavoro.

(omissis)

4. Fino al completo riordino della disciplina dell'utilizzo dei contratti di lavoro flessibile da parte delle pubbliche amministrazioni. La disposizione di cui al comma 1 non trova applicazione nei confronti delle medesime. Dal 1° gennaio 2017 è comunque fatto divieto alle pubbliche amministrazioni di stipulare i contratti di cui al comma 1".

Della questione in esame si è occupata la Corte dei conti in Sezione Centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato, giudicando sulla legittimità di contratti di pubbliche amministrazioni (nelle fattispecie Università) aventi ad oggetto il conferimento di collaborazioni, stipulati a fine 2015 ed aventi termine di esecuzione nel 2017.

L'esito dello scrutinio in discorso è contenuto nella deliberazione n. SCCLEG/30/2015/PREV del 23 dicembre 2015 ed in numerose successive pronunce, aventi l'identica motivazione in punto di diritto, che di seguito si ripercorre.

Come già richiamato, la disposizione normativa di riferimento è costituita dall'articolo 2, comma 4, d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81 il quale prevede che *"dal 1° gennaio 2017 è comunque fatto divieto alle pubbliche amministrazioni di stipulare i contratti di collaborazione di cui al comma 1"* (i.e. contratti di collaborazione coordinata e continuativa).

Con riguardo al giusto significato da attribuire al termine "stipulare", al fine di poter stabilire se i contratti di collaborazione sottoscritti ante 1° gennaio 2017, ma i cui effetti si dispiegano oltre tale data, possano essere o meno considerati legittimi, si è osservato preliminarmente che il d. lgs. 15 giugno 2015, n. 81, non prevede norme transitorie che disciplinano il passaggio tra il regime attuale e il regime di divieto di stipulazione disposto dall'art. 2, comma 4, d. lgs. cit., sia pure in attesa di ulteriori norme di dettaglio da emanare sulla base della delega contenuta nella legge n. 124/2015, ovvero in sede di emanazione di decreti correttivi o modificativi sulla base della legge delega n. 183/2014.

In relazione all'interpretazione da attribuire al predetto art. 2, comma 4, del d. lgs. 81/2015, la Sezione Centrale del controllo di legittimità ha osservato che la prima forma di interpretazione è quella letterale. È noto peraltro che l'interprete, dopo aver tenuto conto del significato grammaticale delle parole considerate non in forma isolata, ma in base alle interrelazioni sintattiche, possa e debba analizzare il significato e la portata della norma che deve essere valutata nell'ordinamento complessivamente considerato, in modo sistematico.

Ciò premesso, la stessa Sezione ha ritenuto che sia l'interpretazione letterale, sia quella di tipo sistematico portino a ritenere che il divieto per le pubbliche amministrazioni di stipulare contratti di collaborazione si applica unicamente a partire dal 1° gennaio 2017. In particolare, "il significato da attribuire al termine "stipulare" non può che intendersi riferito al momento della formazione dell'accordo che, secondo la disciplina del contratto in generale, è rappresentato dal momento in cui si incontrano proposta ed accettazione (cfr. art. 1326 c.c.). Tale principio si applica anche ai contratti di collaborazione che le pubbliche amministrazioni (...) possono stipulare con personale esterno ai sensi dell'articolo 7, comma 6, d.lgs. 165/2001 (purché ricorrano i presupposti di legittimità ivi previsti), pur se gli stessi sono preceduti da una procedura comparativa volta a selezionare il soggetto più idoneo a diventare la controparte del rapporto contrattuale e sono seguiti da una fase integrativa dell'efficacia nella quale il contratto è sottoposto al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti ai sensi dell'articolo 3, comma 1, lett. f-bis, l.n. 20/94. Il momento della formazione dell'accordo si pone al centro della descritta sequenza procedimentale (procedura comparativa - stipulazione contratto- controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti) ed è rappresentato dal momento in cui il contratto viene sottoscritto dalle parti.

Da tali considerazioni si ricava che il divieto posto dall'articolo 2, comma 4, d.lgs. n. 81/2015 opera unicamente per i contratti sottoscritti a decorrere dal 1° gennaio 2017, ma non viceversa per quelli sottoscritti in data antecedente, pur se i loro effetti si dispiegano anche in un periodo successivo alla predetta data, in quanto ciò che rileva ai fini dell'applicazione della norma è il momento della stipulazione.

A ciò si aggiunga che una diversa interpretazione potrebbe comportare la violazione dell'articolo 11 delle disposizioni preliminari al c.c. in quanto, trattandosi di una disposizione che introduce una nuova disciplina in materia di rapporti di lavoro flessibile sia di tipo privatistico, sia pubblicistico, una sua applicazione, seppur parziale (i.e. per il periodo successivo al 1° gennaio 2017) a contratti già in essere, potrebbe porsi in contrasto con il principio della irretroattività della legge contenuto nel citato articolo" (del. SCCLEG/30/2015/PREV e successive).

Nelle richiamate pronunce, inoltre, la Sezione Centrale del controllo di legittimità ha ritenuto che, secondo l'interpretazione sistematica delle nuove disposizioni introdotte dall'articolo 2 d.lgs. 81/2015, il legislatore abbia voluto mantenere la distinzione tra la disciplina dei rapporti di lavoro flessibili in ambito privatistico, rispetto alle medesime tipologie di rapporti che le pubbliche amministrazioni possono utilizzare. Se, infatti, per la prima tipologia di rapporti di lavoro, le novità introdotte dal d.lgs. 81/2015 sono costituite dall'abrogazione delle disposizioni introdotte dalla cd. Legge Biagi (d.lgs. 276/2003- artt. da 61 a 69 bis) recanti la disciplina dei contratti di collaborazione a progetto (cd. co.co.pro.) e la loro trasformazione, a decorrere dal 1° gennaio 2016, in contratti di lavoro subordinato, nell'ambito dei rapporti di lavoro flessibile stipulati con le pubbliche amministrazioni non è stata disposta l'abrogazione dell'articolo 7, comma 6, d.lgs. 165/2001, quanto piuttosto è stato previsto un periodo (decorrente dalla data di entrata in vigore del d.lgs. 81/2015 sino al 31 dicembre 2016) nel quale il legislatore è chiamato a rivedere le

predette tipologie, allo scadere del quale scatta il divieto di utilizzare anche per le pubbliche amministrazioni contratti di collaborazione coordinata e continuativa.

Da tali premesse discende che i contratti di collaborazione stipulati dalle pubbliche amministrazioni nel predetto periodo di riordino della disciplina in materia di rapporti di lavoro flessibile e sino alla data del 31.12.2016 possono essere legittimamente stipulati, sempre che ricorrano tutti i presupposti di legittimità fissato nell'articolo 7, comma 6, d.lgs. 165/2001.

P.Q.M.

Nelle considerazioni che precedono è espresso il parere della Sezione.

Così deciso nell'adunanza del 22 giugno 2016.

Copia del parere sarà trasmessa a cura del Direttore della Segreteria al Consiglio delle Autonomie Locali della Regione Piemonte ed all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

Il Magistrato Relatore
F.to dott. Massimo Valero

Il Presidente
F.to dott. Mario Pischedda

Depositato in Segreteria il 23/06/2016
Il Funzionario Preposto
F.to dott. Federico Sola