



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA BASILICATA

*Nella Camera di consiglio del 10 agosto 2017
composta dai Magistrati*

dott. Rosario Scalia	Presidente
dott.ssa Vanessa Pinto	Referendario
dott. Raffaele Maienza	Referendario, relatore

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;

Visti la legge 14 gennaio 1994, n. 20, e 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 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 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 Sindaco del Comune di Ruvo del Monte, pervenuta a questa Sezione in data 28 luglio 2017 prot. n. 1707;

Vista l'Ordinanza presidenziale n. 35 del 10 agosto 2017, con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della Sezione;

Udito nella Camera di consiglio del 10 agosto 2017 il relatore dott. Raffaele Maienza;

Considerato in

FATTO

Il Sindaco del Comune di Ruvo del Monte (PZ) ha inoltrato in data 28 luglio 2017 a questa Sezione un'articolata richiesta di parere in materia di spese del personale a tempo determinato relativamente alla possibilità di affidamento di incarico di lavoro autonomo professionale a fattura per psicologo e assistente sociale presso l'Ufficio Servizi Sociali del Comune ai sensi dell'art. 9 comma 28 del D.L. 78/2010 e ss.mm.ii.

Il Sindaco ha precisato che l'instaurazione del rapporto di lavoro riguarderebbe esclusivamente il corrente anno 2017 dal momento che al Comune sarebbe stato assegnato un finanziamento regionale di € 28.464,39 per Fondo di Coesione Interna, al fine di assicurare il miglioramento ed il funzionamento di servizi essenziali alla collettività, nell'ambito del quale sarebbe stata prevista la somma di € 4.000,00 per svolgere il servizio professionale sociale (assistente sociale e psicologo).

Pertanto, ferma l'osservanza del tetto di spesa del 2009, il rappresentante legale dell'Ente chiede *"di conoscere se la spesa per il servizio di prestazione sociale professionale, pagata a fattura, con fondi interamente regionali vincolati allo scopo, rientra a far parte nel computo della spesa del personale dell'Ente e, quindi, nelle conseguenti limitazioni imposte dalle leggi attuali, oppure, trattandosi di un servizio indispensabile ed obbligatorio per legge, viene escluso da detto computo e dalle conseguenti limitazioni"*.

Inoltre, si chiede *"come deve comportarsi il Comune se dovessero esserci eventuali limitazioni di legge alle prestazioni professionali, di fronte, però, ad altrettanta obbligatorio di legge ad assicurare il servizio di che trattasi"*.

Ritenuto in

DIRITTO

1. L'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131 - disposizione che è stata individuata dalla costante giurisprudenza contabile, essere il fondamento normativo della funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti - attribuisce sia alle Regioni e, tramite il Consiglio delle Autonomie locali, se istituito, sia ai Comuni, alle Province e alle Città metropolitane la facoltà di richiedere alla Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

2. In via preliminare 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 o potenzialmente presso le instaurabili magistrature sia civile che amministrativa).

In relazione al primo profilo, la richiesta di parere è ammissibile, in quanto proviene dall'organo rappresentativo dell'Ente che, ai sensi dell'articolo 50, comma 2, TUEL è, per i Comuni, il Sindaco.

2.1. Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo di ammissibilità del quesito, in primo luogo occorre rammentare che la disposizione contenuta nell'art. 7, comma 8, della legge 131/2003 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 comma 8 prevede forme di collaborazione ulteriori rispetto a quelle del precedente comma, rese esplicite, in particolare, con l'attribuzione agli Enti locali della facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica. In quest'ottica, appare 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 "in materia di contabilità pubblica" si ritagliano sulle funzioni sostanziali di controllo collaborativo ad esse conferite dalla legislazione positiva.

Secondo le Sezioni riunite della Corte dei conti – intervenute con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art. 17, comma 31, del decreto legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102 – il concetto di contabilità pubblica deve essere incentrato 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 in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri (Deliberazione del 17 novembre 2010, n. 54).

Tuttavia, l'inerenza ad una materia di contabilità pubblica non esaurisce i presupposti di ammissibilità oggettiva di un quesito, presupposti che vanno ricavati, oltre che dalla lettera della legge, dalla natura della funzione consultiva. Essi vanno stabiliti in negativo, delineando il rapporto tra tale funzione e, da un lato, l'attività amministrativa, dall'altro, la funzione giurisdizionale civile, penale, amministrativa e contabile.

Rispetto all'attività amministrativa, le Sezioni regionali, in più occasioni, hanno riconosciuto che la funzione di cui al comma 8 dell'art. 7 della Legge n. 131/2003, è una facoltà conferita agli amministratori di Regioni ed Enti Locali per consentire loro di avvalersi, nello svolgimento delle funzioni loro intestate, di un organo neutrale e professionalmente qualificato, in grado di fornire gli elementi di valutazione necessari ad assicurare la legalità della loro azione: è innegabile che i pareri e le altre forme di collaborazione si inseriscono nello svolgimento dei procedimenti degli enti territoriali consentendo, nelle tematiche in relazione alle quali la collaborazione viene esercitata, scelte adeguate e ponderate.

Pertanto, la stessa giurisprudenza contabile ha puntualmente rammentato che dalla funzione consultiva resta esclusa qualsiasi forma di cogestione o co-amministrazione con l'organo di controllo esterno (cfr. *ex multis* SRC Lombardia, n. 36/2009/PAR).

Quindi, i quesiti, oltre a riguardare una questione di contabilità pubblica, devono avere carattere generale ed essere astratti, cioè non direttamente funzionali all'adozione di specifici atti di gestione, che afferiscono alla sfera discrezionale della potestà amministrativa dell'ente.

In secondo luogo, oltre a non intervenire nell'attività amministrativa nei termini predetti, tale funzione consultiva non deve sovrapporsi con l'esercizio di altre funzioni di controllo della Corte, né tantomeno interferire con l'esercizio di funzioni giurisdizionali (in sede civile, penale, amministrativa o contabile).

Sulla scorta di tali premesse, la richiesta di parere formulata dal Comune di Ruvo del Monte deve ritenersi ammissibile dal punto di vista oggettivo, dal momento che attiene alla materia della "contabilità pubblica", ed in particolare all'applicazione di norme in materia di limitazioni di spesa per il personale.

In ogni caso, giova precisare che la decisione, da parte dell'Amministrazione, sulle modalità interpretative delle norme di contabilità, è frutto di valutazioni autonome dell'Ente stesso, che rientrano tra le prerogative degli organi decisionali competenti, da operarsi nel rispetto

sempre delle previsioni legali e nell'osservanza delle regole della sana gestione finanziaria e contabile.

Infine, deve rammentarsi che le pronunce della Sezione delle Autonomie di questa Corte, in forza del disposto dell'art. 6, comma 4, del d.l. n. 174/2012 convertito, con modificazioni, dalla legge n. 213/2012 sono vincolanti per le Sezioni regionali della Corte dei conti che hanno l'obbligo di conformarvisi.

Venendo al merito della questione, occorre richiamare l'attenzione sul fatto che questa Sezione si è già pronunciata in tema di conferibilità di incarico di lavoro autonomo nel settore dei servizi sociali dell'Ente locale rilevando che *"la funzione del settore sociale, funzione fondamentale secondo la formulazione dell'art. 19 del D.L. n. 95/2012, prevede la "progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione"*. Ora, il ricorso alle collaborazioni esterne ipotizzato dal Comune istante è espressamente quello che prevede la forma del contratto di lavoro autonomo, previsto e disciplinato dall'art. 7, comma 6, del D. Lgs.vo n. 165/2001. Questa disposizione sanziona il ricorso a contratti di collaborazione coordinata e continuativa per lo svolgimento di funzioni ordinarie o l'utilizzo dei collaboratori come lavoratori subordinati.

(...) A ben vedere, sebbene per l'assolvimento delle funzioni nel settore sociale sia stata espressamente disciplinata, in alternativa al ricorso a personale dipendente di adeguata professionalità assunto con contratto di lavoro a tempo indeterminato, la sola ipotesi del ricorso a personale assunto con contratto a tempo determinato (salvi i limiti di spesa previsti da specifica normativa), tuttavia non si rinviengono nell'ordinamento disposizioni da cui sia consentito arguire che non si possa ricorrere anche a collaborazioni esterne, nella forma del contratto di lavoro autonomo.

Ovviamente occorre verificare, con una indagine di fatto, che il ricorso a tale forma di assunzione non sia elusivo del precetto, imperativo, che vieta di avvalersi di contratti di collaborazione autonoma per lo svolgimento di funzioni ordinarie dell'Ente. Ove tale ipotesi ricorra, come nel parere 22/2012 reso dalle SS.RR. per la Regione Siciliana proprio in tema di servizi sociali, si dovrà necessariamente optare per la non utilizzabilità delle collaborazioni autonome. Peraltro, come sopra ritenuto da questa Sezione (§ 7), la questione, da valutare anch'essa in concreto, è se la funzione intestata all'Ente e rientrante, come nel caso di specie, tra quelle fondamentali, sia tale, per le dimensioni dell'Ente stesso e per la ricorrenza dell'esigenza o per la domanda del servizio, da dover essere assolta in via <ordinaria>, con la conseguente strutturazione organizzativa stabile; ovvero se, fermo restando il comma 55 dell'art. 3 della legge n. 244/2007 (come sostituito dall'art. 46, comma 2, del D.L. n. 112/2008), che statuisce che l'affidamento degli incarichi esterni da parte degli enti locali può avvenire "solo con riferimento alle attività istituzionali stabilite dalla legge o previste nel programma approvato dal Consiglio ai sensi dell'articolo 42, comma 2, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267" (di seguito TUEL), e che "l'oggetto della prestazione deve corrispondere alle competenze attribuite dall'ordinamento all'amministrazione conferente, ad obiettivi e progetti specifici e determinati e deve risultare coerente con le esigenze di funzionalità dell'amministrazione conferente" (art. 7, comma 6, D. Lgs.vo n. 165/2001), la funzione da assolvere non presenti, in concreto, quei caratteri di ordinarietà tale da giustificare l'apprestamento di una struttura inserita stabilmente nell'organizzazione dell'Ente, ma possa essere assolta con il ricorso a prestazioni temporanee, nell'ambito della previsione dell'art. 7, comma 6, del D. Lgs.vo n. 165/2001. Anche ricorrendo tale evenienza resta fermo che al ricorso a prestazioni di lavoro autonomo non è consentito accedere se, in sostanza, si intende così superare altri ostacoli normativi all'assunzione di personale subordinato, quali quello dell'incapienza del limite di spesa o della mancanza di spazi assunzioni (cfr. Sezione Controllo Basilicata, del. N. 99/2014).

Orbene, atteso che, come dichiarato dal Sindaco, nel Comune di Ruvo del Monte si è fatto ricorso – almeno fin dal 2015 – per l'espletamento di attività nel settore sociale, a prestazioni di

personale in convenzione, ne discende che ormai non si è più dinanzi ad un'esigenza temporanea e/o eccezionale tale da giustificare l'instaurazione di un contratto di lavoro autonomo bensì di una necessità di carattere strutturale che deve trovare soluzione nelle ordinarie procedure di approvvigionamento di personale da parte dell'Ente, previa osservanza dei vincoli normativi vigenti, in particolare per quanto concerne i limiti di spesa.

Solo una volta verificato il rispetto della normativa sopra richiamata, sarà possibile per l'Ente valutare la sussistenza degli ulteriori presupposti di natura finanziaria per poter procedere all'eventuale conferimento dell'incarico in convenzione per consentire all'ente di assolvere a funzioni fondamentali, in assenza di altri possibili rimedi organizzativi.

Come è noto, infatti, l'art. 9, comma 28, del D.L. n.78/2010, convertito in legge n.122/2010, *"fermo quanto previsto"* dall'art.36 del D.Lgs. n.165/2001, per la fattispecie contrattuale in argomento, prevede attualmente un limite pari al 50% della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009. E' però espressamente previsto che il suddetto limite non si applica nel caso in cui il costo del personale sia coperto da specifici finanziamenti aggiuntivi o da fondi dell'Unione europea (nel caso di cofinanziamento, i medesimi limiti non si applicano alla quota finanziata); che gli enti locali possono superare il predetto limite *"per le assunzioni strettamente necessarie a garantire l'esercizio delle funzioni di polizia locale, di istruzione pubblica e del settore sociale..."*; che le limitazioni indicate non si applicano agli enti locali in regola con l'obbligo di riduzione delle spese di personale ma che *"resta fermo che comunque la spesa complessiva non può essere superiore alla spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009"*.

In realtà, il Sindaco del Comune di Ruvo del Monte ha dichiarato che *"non viene superato il tetto di spesa del 2009"* e quindi un problema di rispetto della norma di cui all'art. 9 comma 28 del D.L. 78/2010 non dovrebbe neppure porsi in concreto.

Pertanto, in ordine al primo quesito posto dal Sindaco di Ruvo del Monte, l'unico ostacolo al conferimento dell'incarico potrebbe riguardare i limiti di carattere generale concernenti l'aggregato complessivo della spesa del personale in relazione al quale occorre verificare l'incidenza del finanziamento regionale con il quale verrebbe coperta la spesa per l'incarico annuale di lavoro autonomo.

Sul punto, la Sezione non può che attenersi a quanto indicato dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti che, pronunciandosi su questione di massima, ha stabilito che *"in assenza di una specifica previsione normativa, l'esclusione dal computo della spesa di personale ai fini della verifica del rispetto dei limiti fissati dall'art. 1, comma 557, della legge n. 296/2006 deve considerarsi limitata, in ragione della specifica fonte di finanziamento, agli importi derivanti da contratti di assunzione, il cui costo sia totalmente finanziato a valere su fondi dell'Unione Europea o privati"* (Cfr. Corte dei conti, sez. Autonomie, del. N. 21/SEZAUT/2014/QMIG) accedendo in tal modo alla interpretazione fornita dalla Sezione di controllo per la Lombardia nella deliberazione n. 281/2013/PAR con la quale si è affermato che *"al di fuori dei casi espressamente previsti per legge, la provenienza dalla Regione delle risorse per il finanziamento delle spese di personale, non esclude il loro computo nei tetti fissati per la riduzione ex art. 1, comma 557, della legge n. 296/2006"*.

In relazione al secondo quesito, la Sezione richiama il fatto che la Regione Basilicata, in esecuzione del disposto di cui al comma 3, dell'art. 5 della legge 328/2000 e nell'esercizio della propria potestà legislativa esclusiva conseguente alla riforma del Titolo V della Costituzione, ha adottato la legge n.4/2007 (rubricata *"Rete regionale integrata dei servizi di cittadinanza sociale"*).

Tale normativa si pone l'obiettivo di delineare e regolare la rete regionale integrata dei servizi di cittadinanza sociale, organizzando i relativi interventi da parte degli Enti locali e delle Aziende sanitarie locali, anche in collaborazione con altre istituzioni o affidati secondo le modalità previste dalla legge ai soggetti sociali (art. 1, comma 2 e 3).

Il tutto in chiave di armonizzazione e integrazione con le norme contenute nella legge 328/2000, nonché nel d.lgs. n. 229/99, alle quali la legge regionale fa esplicito rinvio per quanto non espressamente previsto e laddove applicabili e congruenti (cfr. art. 1, comma 4).

La normativa regionale intesta (*rectius* conferma) ai Comuni il ruolo di propulsore ed esecutore del sistema di rete regionale integrata dei servizi sociali.

Lo strumento organizzativo individuato è la "gestione associata dei servizi" tra comuni insistenti nel medesimo Ambito socio - territoriale (cfr. art. 8 e art. 12).

Tale modalità organizzativa deve essere disciplinata sulla base di atti convenzione stipulati ai sensi dell'art. 30 del d.lgs. n. 267/2000 e deve essere funzionale a realizzare "un'offerta unitaria, coordinata e multidimensionale di interventi e servizi di assistenza sanitaria e protezione sociale" (comma 1, art. 13).

A tale fine, i Comuni associati negli Ambiti socio-territoriali e le Aziende Sanitarie locali esercitano le rispettive funzioni, procedendo ad una "verifica congiunta della disponibilità e congruità delle risorse finanziarie destinate alla realizzazione degli interventi al fine di ottimizzarne l'impiego e di garantire la sostenibilità, qualità ed efficacia delle prestazioni" (comma 3, art. 13).

Il tutto sulla base di un "Piano intercomunale dei servizi sociali e socio-sanitari" che ciascun Comune ha l'obbligo di adottare "quale strumento di attuazione a livello locale delle strategie della rete regionale integrata" (cfr. artt. 8 e 16, legge reg. cit.).

Ne discende, come già chiarito da questa Sezione con la deliberazione n. 57/2015/PAR, che "i servizi sociali potranno continuare ad essere erogati in via diretta, ma non più dal singolo Comune - in forma autonoma ed avulsa dal contesto "associativo" di cui è parte (Ambito Socio-Territoriale di competenza) - ma dal soggetto (Comune capofila) che - nell'ambito della convenzione associativa stipulata ai sensi dell'art. 30 del d.lgs. n. 267/2000- ha ricevuto mandato (con rappresentanza o senza rappresentanza) di agire (in nome e) per conto degli altri Comuni facenti parte del medesimo Ambito Socio-territoriale.

Logico corollario di tale formula organizzativa "associata" è che qualsiasi scelta in ordine alle modalità di espletamento del servizio, ivi incluso il ricorso allo strumento dell'affidamento in appalto dei servizi, dovranno essere previamente concordate tra i Comuni convenzionati, così come i relativi atti esecutivi dovranno essere svolti in maniera concertata ed unitaria, il fine di dare concreta attuazione al sistema integrato di protezione sociale codificato dalla normativa, anche regionale, vigente, garantendone i livelli essenziali".

PQM

Nelle sopra esposte considerazioni è il parere di questa Sezione

Si dispone che la presente deliberazione venga trasmessa, a cura della Segreteria, al Sindaco del Comune di Ruvo del Monte (PZ).

Così deliberato in Potenza, nella Camera di consiglio del 10 agosto 2017.

Il Relatore
F.to dott. Raffaele Maienza

Il Presidente
F.to dott. Rosario Scalia

Depositata in segreteria il 26 settembre 2017

Il Preposto ai servizi di supporto

F.to dott. Giovanni Cappiello