

Repubblica Italiana

del. n. 111/2018/PAR

La Corte dei conti

in

Sezione regionale di controllo

per l'Abruzzo

nella Camera di consiglio del 25 giugno 2018

composta dai Magistrati:

Lucilla VALENTE	Presidente f.f.
Andrea BALDANZA	Consigliere
Marco VILLANI	Consigliere
Antonio DANDOLO	Consigliere
Luigi D'ANGELO	Primo Referendario (relatore)
Angelo Maria QUAGLINI	Primo Referendario

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

VISTO il T.U. delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e le successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994 n. 20, il decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639 e l'art. 27 della legge 24 novembre 2000, n. 340;

VISTO il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti e successive modifiche ed integrazioni;

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

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131, relativa alle "Disposizioni per l'adeguamento

dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3";

VISTA la delibera della Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, del 4 giugno 2009, n. 9 recante *"Modifiche ed integrazioni degli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo"*;

VISTA la delibera della Corte dei conti, Sezioni Riunite, del 26 marzo 2010, n. 8 recante *"Pronuncia di orientamento generale"* sull'attività consultiva;

VISTA la delibera della Corte dei conti, Sezioni Riunite, del 21 ottobre e 8 novembre 2010, n. 54;

VISTA la deliberazione del 22 marzo 2018, n.43/2018/INPR, con la quale la Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo ha approvato il *"Programma di controllo sulla gestione per l'anno 2018"*;

VISTO il decreto dell'11 giugno 2018, n. 1/2018, con cui sono state ripartite le funzioni di controllo ai Magistrati della Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo;

VISTA la nota del Sindaco del Comune di Castel Frentano (CH), prot. n. 0001762 del 21 febbraio 2018, trasmessa dal Consiglio delle Autonomie Locali con nota prot. n. 4492 del 22 febbraio 2018, con la quale è stato richiesto un parere alla Sezione ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

VISTO l'ordinanza del 22 giugno 2018, n. 32/2018, con la quale il Presidente f.f. della Sezione ha deferito la questione all'esame collegiale;

UDITO il relatore, Primo Referendario Dott. Luigi D'ANGELO;

FATTO

Il Sindaco del Comune di Castel Frentano (CH) ha chiesto a questa Sezione se, ai sensi dell'art. 20, comma 14, del D.lgs n. 75 del 2017, possono essere assunti lavoratori socialmente utili per i quali il Comune utilizzatore *"non ha stipulato convenzioni né riceve contributi regionali o statali"* e, in caso di risposta affermativa,

quali devono essere i requisiti che devono possedere i lavoratori da stabilizzare e quali devono essere le procedure da seguire per attuare l'assunzione.

IN PUNTO DI AMMISSIBILITA'

1. Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla riconducibilità della richiesta proveniente dal Comune di Castel Frentano (CH) all'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7, comma ottavo, della legge 6 giugno 2003, n. 131, norma in forza della quale Regioni, Province e Comuni possono chiedere a dette Sezioni pareri in materia di contabilità pubblica, nonché ulteriori forme di collaborazione ai fini della regolare gestione finanziaria, dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

In proposito deve osservarsi che, in più occasioni, si è precisato che la funzione di cui al comma ottavo dell'art. 7 della legge n. 131/2003 si connota come facoltà conferita agli amministratori di Regioni, Comuni e Province di avvalersi di un organo neutrale e professionalmente qualificato per acquisire elementi necessari ad assicurare la legalità della propria attività amministrativa. I pareri e le altre forme di collaborazione si inseriscono nei procedimenti amministrativi degli enti territoriali consentendo, nelle tematiche in relazione alle quali la collaborazione viene esercitata, scelte adeguate e ponderate nello svolgimento dei poteri che appartengono agli amministratori pubblici, restando peraltro esclusa qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione dell'ente con l'organo di controllo esterno (per tutte, v. la deliberazione di questa Sezione n. 36 del 2009).

2. Quanto alla legittimazione ad inoltrare le istanze di parere sotto il profilo soggettivo, nel caso di specie si osserva che il Comune rientra nel novero degli enti contemplati dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003 e che il Sindaco del Comune, attuale istante, è l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere detto parere in quanto

rappresentante legale dell'ente territoriale (cfr. gli artt. 50 e 53 del TUEL); la richiesta è dunque soggettivamente ammissibile (cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 13 del 17 dicembre 2007; la deliberazione n. 347/2015/PAR di questa Sezione).

3. Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre preliminarmente rilevare che la disposizione, contenuta nell'ottavo comma dell'art. 7 della legge 131 del 2003, deve essere raccordata con il precedente settimo comma, norma che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare: a) il rispetto degli equilibri di bilancio; b) il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma; c) 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 l'ottavo comma prevede forme di collaborazione ulteriori rispetto a quelle del precedente settimo comma, rese esplicite, in particolare, dall'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 e che, anzi, le attribuzioni consultive si connotano per l'intrinseca connessione con le funzioni sostanziali di controllo collaborativo a dette Sezioni conferite dalla legislazione positiva.

3.1. 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, comma 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 del 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’ente che la svolge; esclude, altresì, che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali, ovvero con altre competenze della stessa Corte dei conti.

3.2. Con specifico riferimento alle richieste oggetto della presente pronuncia, complessivamente intese nei propri profili sostanziali, la Sezione osserva che esse possono essere esaminate nel merito in quanto formulate in termini generali e rientranti nella materia della contabilità pubblica, dato che i due quesiti attengono, nella sostanza, alla corretta interpretazione di norme di coordinamento della finanza pubblica in materia di personale, con particolare riguardo a processi di assunzione e stabilizzazione dello stesso (cfr. Sezioni Riunite in sede di controllo, deliberazione n. SSRRCO/4/2012/QMIG).

4. In via preliminare, la Sezione precisa che le decisioni conseguenti, in materia di assunzioni, attengono al merito dell’azione amministrativa e rientrano, pertanto, nella piena ed esclusiva discrezionalità e responsabilità dell’ente, che potrà orientare la propria decisione in base alle conclusioni contenute nel parere della Sezione.

5. Tutto ciò premesso occorre preliminarmente ricostruire il quadro normativo di riferimento.

5.1. L’art. 20, comma 14, D.Lgs n. 75/2017, sancisce che *“Le assunzioni a tempo indeterminato disciplinate dall’articolo 1, commi 209, 211 e 212, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 sono consentite anche nel triennio 2018-2020. Per le finalità di cui al presente comma le*

amministrazioni interessate possono utilizzare, altresì, le risorse di cui ai commi 3 e 4 o previste da leggi regionali, nel rispetto delle modalità, dei limiti e dei criteri previsti nei commi citati. Ai fini delle disposizioni di cui all'articolo 1, commi 557 e 562, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, gli enti territoriali calcolano la propria spesa di personale al netto dell'eventuale cofinanziamento erogato dallo Stato e dalle regioni. Le amministrazioni interessate possono applicare la proroga degli eventuali contratti a tempo determinato secondo le modalità previste dall'ultimo periodo del comma 4”.

Come chiarito dalla circolare del Dipartimento della Funzione Pubblica n. 3 del 2017 l'intervento legislativo in parola “è finalizzato a favorire il superamento delle situazioni di precarietà nell'utilizzazione di lavoratori socialmente utili e di pubblica utilità. La norma interviene: 1. posticipando al 31 dicembre 2020 il termine finale del 31 dicembre 2018 entro il quale, in base al combinato disposto dell'articolo 4, comma 8, del d.l. n. 101/2013 e dell'articolo 1, comma 426, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, è possibile definire i processi di assunzione dei soggetti interessati; 2. ampliando il bacino delle risorse finanziarie utilizzabili, atteso che è possibile ricorrere, oltre ai finanziamenti statali e regionali e alle facoltà assunzionali nei limiti previsti dalla normativa vigente, anche all'utilizzo della spesa storica, ove sostenibile a regime, di cui all'articolo 9, comma 28, del decreto-legge n. 78 del 2010, calcolata in misura corrispondente alla media del triennio 2015-2017; 3. consentendo di neutralizzare, ai fini delle disposizioni di cui all'articolo 1, commi 557 e 562, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, relative al calcolo della propria spesa di personale, l'eventuale cofinanziamento erogato dallo Stato e dalle regioni; 4. confermando il modello procedimentale dell'articolo 1, comma 209, della legge n. 147/2013 che, come noto, prevede che con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali e con il Ministro dell'interno, previa ricognizione della normativa vigente in materia, dell'entità della spesa sostenuta a livello statale e locale e dei soggetti interessati, si provvede a individuare le risorse finanziarie disponibili, nei

limiti della spesa già sostenuta e senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, destinate a favorire assunzioni a tempo indeterminato dei lavoratori interessati; 5. prevedendo la possibilità di prorogare gli eventuali contratti a tempo determinato fino al 31 dicembre 2018, nei limiti delle risorse disponibili e tenuto conto di quelle utilizzabili a seguito di quanto definito con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, coerentemente al piano di stabilizzazione definito da ciascuna amministrazione”.

5.2. Completa il quadro normativo di riferimento, inoltre, e per quanto di interesse, l'art. 1, comma 223, della legge n. 205 del 2017, a mente del quale *“Per le finalità di cui all'articolo 20, comma 14, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, sono prorogate al 31 dicembre 2018, nei limiti della spesa già sostenuta e senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, le convenzioni sottoscritte per l'utilizzazione di lavoratori socialmente utili, di quelli di pubblica utilità e dei lavoratori impiegati in attività socialmente utili (ASU)”.*

6. Ebbene il Comune di Castel Frentano (CH) chiede se le disposizioni normative *de quibus* possano trovare applicazione anche per l'assunzione di lavoratori socialmente utili *“per i quali, il Comune utilizzatore, non ha stipulato convenzioni né riceve contributi regionali o statali”.*

6.1. La risposta al quesito deve essere negativa.

Le assunzioni previste dall'art. 20, comma 14, del D.lgs. n. 75 del 2017, infatti, trovano giustificazione unicamente nella finalità di razionalizzare la spesa per il finanziamento delle convenzioni con lavoratori socialmente utili nell'ottica di un definitivo superamento delle situazioni di precarietà nell'utilizzazione di tale tipologia di lavoratori.

Ciò si evince chiaramente dallo stesso art. 20, comma 14, del D.lgs. n. 75 del 2017 che richiama espressamente il comma 209, dell'art. 1 della legge n. 143 del 2017 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato),

il quale sancisce inequivocabilmente che *“Al fine di razionalizzare la spesa per il finanziamento delle convenzioni con lavoratori socialmente utili e nell'ottica di un definitivo superamento delle situazioni di precarietà nell'utilizzazione di tale tipologia di lavoratori, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali e con il Ministro dell'interno, da emanare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, previa ricognizione della normativa vigente in materia, dell'entità della spesa sostenuta a livello statale e locale e dei soggetti interessati, si provvede a individuare le risorse finanziarie disponibili, nei limiti della spesa già sostenuta e senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, destinate a favorire assunzioni a tempo indeterminato dei lavoratori di cui all'articolo 2, comma 1, del decreto legislativo 28 febbraio 2000, n. 81, e di cui all'articolo 3, comma 1, del decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 280, anche se con rapporto di lavoro a tempo determinato...”*.

Dunque la previa esistenza di una convenzione costituisce requisito imprescindibile per l'assunzione ex art. 20, comma 14, del D.Lgs. n. 75 del 2017.

Ciò si deduce altresì da altre disposizioni normative e, segnatamente, quelle che, sempre nell'ottica di razionalizzazione della spesa per il finanziamento delle convenzioni con lavoratori socialmente utili nell'ottica di un definitivo superamento delle situazioni di precarietà nell'utilizzazione di tale tipologia di lavoratori, sancisce che *“Dalla data di entrata in vigore della presente legge è vietata la stipulazione di nuove convenzioni per l'utilizzazione di lavoratori socialmente utili di cui al comma 209, a pena di nullità delle medesime”* (art. 1, comma 210, legge n. 143 del 2017, recante *“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato”*).

Conferma ulteriormente l'esegesi prospettata anche dall'art. 1, comma 223, della legge n. 205 del 2017 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e Bilancio

pluriennale per il triennio 2018-2020) che proroga fino al 31 dicembre 2018, ancora per le predette finalità di cui all'art. 20, comma 14, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, le "convenzioni" sottoscritte per l'utilizzazione di lavoratori socialmente utili, di quelli di pubblica utilità e dei lavoratori impiegati in attività socialmente utili (ASU): recita la disposizione in parola, infatti, che *"Per le finalità di cui all'articolo 20, comma 14, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, sono prorogate al 31 dicembre 2018, nei limiti della spesa già sostenuta e senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, le convenzioni sottoscritte per l'utilizzazione di lavoratori socialmente utili, di quelli di pubblica utilità e dei lavoratori impiegati in attività socialmente utili (ASU)"*.

Ne consegue, in definitiva, che l'assenza di una convenzione per come prevista dalle citate norme legislative, preclude le assunzioni di lavoratori socialmente utili ai sensi all'art. 20, comma 14, D.Lgs. n. 75 del 2017.

6.2. Conclusivamente deve escludersi che l'art. 20, comma 14, legge n. 75 del 2017 possa trovare applicazione nei confronti dei lavoratori socialmente utili per i quali il Comune utilizzatore non ha stipulato convenzioni.

7. Spetta al Comune di Castel Frentano (CH), sulla base dei principi espressi dalla giurisprudenza, oltre che da questo stesso parere, valutare la fattispecie concreta al fine di addivenire, nel caso di specie, al migliore esercizio possibile del proprio potere di autodeterminazione in riferimento all'esercizio delle proprie facoltà assunzionali, in dipendenza del procedimento disciplinato dall'art. 20, comma 14, del D.Lgs. n. 75 del 2017, sempre nel rispetto dei vigenti vincoli legislativi e negoziali.

P.Q.M.

Nelle sopra esposte considerazioni è il parere della Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, in relazione alla richiesta formulata dal Sindaco del Comune di Castel Frentano (CH), trasmessa per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali.

DISPONE

che copia della presente deliberazione, a cura della Segreteria, sia trasmessa al Presidente del Consiglio comunale, al Sindaco del Comune Castel Frentano (CH), nonché al Presidente del Consiglio delle Autonomie Locali.

Così deliberato a L'Aquila, nella Camera di consiglio del 25 giugno 2018.

L'Estensore

F.to Luigi D'ANGELO

Il Presidente f.f.

F.to Lucilla VALENTE

Depositata in Segreteria il 28 giugno 2018

Il Funzionario preposto al Servizio di supporto

F.to Lorella Giammaria