



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA

composta dai magistrati:

Presidente di Sezione	Agostino Chiappiniello
Consigliere	Stefania Petrucci
Consigliere	Rossana Rummo Relatore
Primo Referendario	Rossana De Corato
Primo Referendario	Cosmo Sciancalepore
Primo Referendario	Michela Muti

in camera di consiglio del 21 giugno 2018

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;
vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;
vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;
vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;
visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;
vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;
visto l'atto d'indirizzo della Sezione delle autonomie della Corte dei Conti del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato e modificato dalla deliberazione della stessa Sezione del 4 giugno 2009, n. 9;
vista la deliberazione, emanata ai sensi dell'art. 17, comma 31, del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito con legge 3 agosto 2009, n. 102, delle Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte dei conti n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010, che ha tracciato le linee fondamentali per l'esercizio della funzione consultiva da parte delle Sezioni regionali della Corte dei conti;

vista la richiesta di parere formulata dal Presidente della Provincia di Foggia, ai sensi dell'art.7, comma 8 della legge 131/2003 acquisita da questa Sezione con protocollo 1525 del 28/05/2018 vista l'ordinanza n. 64/2018 con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta di parere;
udito il relatore Dott.ssa Rossana Rummo.

Premesso in Fatto

Con la nota sopra citata il Presidente della Provincia di Foggia richiede il parere di questa Sezione in relazione "al contenuto precettivo dell'art. 9, comma 1-quinquies del D.L. 25 giugno 2016 n.113, convertito in legge, con modifiche, dalla legge 7 agosto 2016, n.160 (*in caso di mancato rispetto dei termini previsti per l'approvazione dei bilanci di previsione, dei rendiconti e del bilancio consolidato e del termine dei trenta giorni dalla loro approvazione per l'invio dei relativi dati alla banca dati delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 13 della legge 31 dicembre 2009, n.196, compresi i dati aggregati per voce del piano dei conti integrato, gli enti territoriali, ferma restando per gli enti locali che non rispettano i termini per l'approvazione dei bilanci di previsione e dei rendiconti la procedura prevista dall'articolo 141 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n.267, non possono procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto, fino a quando non abbiano adempiuto. È fatto altresì divieto di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi della disposizione del precedente periodo*"), con riferimento all'istituto del comando."

In particolare, il Presidente della Provincia richiama le deliberazioni della Sezione Abruzzo (delib. n. 103 del 9 giugno 2017 e n. 12/2018) e la deliberazione n. 12/2017/QMIG della Sezione delle Autonomie concernente l'applicabilità al personale in posizione di comando dei limiti di spesa di cui all'art.9, comma 28 del decreto legge 31 maggio 2010, n.78, convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n.122.

Considerato in Diritto

L'art. 7, comma 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, recante "*disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*", prevede che le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane possano richiedere pareri in materia di contabilità pubblica alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

Quest'ultime risultano quindi investite, per effetto della legge sopra citata, di una nuova funzione di consulenza che si affianca a quella del controllo sulla sana gestione finanziaria degli enti locali, previsto dal precedente comma 7, quale ulteriore esplicazione delle "forme di collaborazione" tra la Corte dei conti e le autonomie territoriali promossa dalla stessa legge al fine di assicurare il coordinamento della finanza pubblica.

La Sezione Autonomie della stessa Corte dei conti, con atto del 27 aprile 2004, in seguito integrato con le deliberazioni n. 5/AUT/2006 e n. 9/SEZAUT/2009, ha fissato i principi e le modalità per l'esercizio della funzione consultiva sopra descritta, individuando, tra l'altro, i soggetti legittimati alla richiesta di parere e le singole materie riconducibili alla nozione di contabilità pubblica.

Questa Sezione regionale è quindi chiamata a verificare, in via preliminare, l'ammissibilità della richiesta in esame, sia sotto il profilo soggettivo (legittimazione dell'organo richiedente) sia sotto il profilo oggettivo (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica).

Ammissibilità soggettiva

L'art.7, co.8 della legge n.131/2003 prevede che gli enti locali possono chiedere pareri in materia di contabilità pubblica alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti "*... di norma, tramite il Consiglio delle Autonomie Locali ...*". Riguardo a tale aspetto, la Sezione ritiene non esservi motivo per discostarsi dall'orientamento, sin qui costantemente seguito, secondo il quale la mancanza di detto organo, allo stato istituito nella Regione Puglia (L.R. n.29 del 26 ottobre 2007) ma ancora non operante, non può precludere l'esercizio di una facoltà attribuita dalla legge agli enti locali ed alla stessa Regione. Pertanto, nelle more dell'operatività del Consiglio delle autonomie locali, la richiesta di parere deve considerarsi ammissibile, sotto il profilo soggettivo, se ed in quanto formulata dall'organo di vertice dell'Amministrazione, legittimato ad esprimere la volontà dell'Ente essendo munito di rappresentanza legale esterna. Tale organo, nel caso della Provincia, è il Presidente.

Al riguardo, si osserva che la richiesta di parere in esame, proviene dal Presidente della Provincia di Foggia e, pertanto, risulta ammissibile sul piano soggettivo.

Ammissibilità oggettiva

Con riferimento alla ammissibilità dei quesiti sotto il profilo oggettivo, si rende necessario vagliare l'aderenza delle questioni al concetto di contabilità pubblica e la ricorrenza delle condizioni e dei requisiti previsti dalla vigente normativa ed elaborati dalla consolidata giurisprudenza delle Sezioni Riunite in sede di controllo, della Sezione delle Autonomie, nonché delle Sezioni regionali di controllo.

L'art.7, co.8 della legge 131/2003, infatti, "*conferisce alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti non già una funzione di consulenza di portata generale, bensì limitata alla materia di contabilità pubblica*" (deliberazione delle SS. RR n. 54/CONTR/2010).

Per consolidato orientamento, la funzione consultiva assegnata alla Corte dei conti deve trattare, inoltre, ambiti ed oggetti di carattere generale e non fatti gestionali specifici, non può riguardare provvedimenti già formalmente adottati e non può interferire con le funzioni assegnate ad altre Magistrature o con altre funzioni assegnate alla stessa Corte dei conti.

Inoltre, qualsiasi attività amministrativa può avere riflessi finanziari e, quindi, ove non si adottasse

una nozione tecnica del concetto di contabilità pubblica, s'incorrerebbe in una dilatazione dell'ambito oggettivo della funzione consultiva, rendendo la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti organo di consulenza generale dell'amministrazione pubblica.

Nel caso specifico, il quesito posto dal Presidente della Provincia di Foggia si configura a carattere generale e astratto in quanto non si riferisce ad un caso specifico ma all'interpretazione della natura vincolistica della norma.

La questione sollevata dal Presidente della Provincia di Foggia fa riferimento ai pareri espressi dalla Sezione regionale di controllo dell'Abruzzo con deliberazioni n. 181/2016/PAR e n. 103/2017/PAR concernente, la prima, l'applicabilità al personale in posizione di comando dei limiti di spesa di cui all'art.9, comma 28, del decreto legge 31 maggio 2010 n.78, e la seconda il carattere precettivo dell'art. 9 comma 1-qui quies del DL 113/2016.

In particolare il Presidente della Provincia di Foggia, con riferimento alla deliberazione n. 12/SEZAUT/2017/QMIG, ha sottolineato un discostamento della sezione abruzzese, nella deliberazione n. 103/2017, sia dal principio di diritto formulato dalla Sezione Autonomie che dalle motivazioni che lo sorreggono.

La Sezione abruzzese con la deliberazione n. 181/2016/PAR aveva rimesso la questione al Presidente della Corte per il deferimento alla Sezione delle Autonomie che, nella deliberazione n.12 /SEZAUT/2017/QMIG, ha ritenuto condivisibile l'orientamento della Sezione remittente relativamente all'esclusione della spesa relativa al personale comandato dall'ambito applicativo dell'art.9, comma 28 del decreto legge 31 maggio 2010, n.78. che imponeva agli Enti locali precisi limiti alle spese per il personale.

In particolare la Sezione delle Autonomie ha ribadito le caratteristiche fondamentali dell'Istituto del comando, la temporaneità e l'interesse dell'amministrazione ricevente: *".....In mancanza di una specifica definizione normativa, il comando è stato individuato dalla giurisprudenza in tutte quelle ipotesi in cui il dipendente pubblico è destinato a prestare servizio presso una p.a. diversa da quella di appartenenza, senza che si abbia la costituzione di un nuovo rapporto di impiego con l'ente destinatario della prestazione, il quale sarà tenuto soltanto a rimborsare all'amministrazione di appartenenza il trattamento economico fondamentale. Alla posizione di comando del dipendente non si accompagna, infatti, la soppressione del posto in organico presso l'amministrazione di provenienza, venendosi a configurare piuttosto una mobilità temporanea, grazie ad un meccanismo di reversibilità".*

".... Il provvedimento di comando, dunque, non comporta una novazione soggettiva del rapporto di lavoro né, tanto meno, la costituzione di un rapporto di impiego, comunque conformato, con l'amministrazione destinataria delle prestazioni, ma determina esclusivamente una modificazione oggettiva del rapporto originario", restando per il comando l'obbligo della prestazione nei confronti dell'amministrazione ricevente, mentre lo stato giuridico ed economico è regolato dall'ente di provenienza.

La Sezione delle autonomie conclude quindi che sia da escludersi che l'istituto del comando possa ricondursi alle tipologie negoziali oggetto della disciplina vincolistica prevista per le assunzioni pubbliche, sia "precarie" che a tempo determinato ed enuncia il seguente principio di diritto:

"La spesa relativa al personale utilizzato in posizione di comando esula dall'ambito applicativo dell'art.9 comma 28, del decreto legge 31 maggio 2010, n.78, ferma restando l'imputazione figurativa della spesa per l'ente cedente"

Diversa è la questione sollevata con riferimento alla deliberazione n. 103/2017/PAR del 1 giugno 2017 della Sezione regionale di controllo dell'Abruzzo che il Presidente della Provincia di Foggia ritiene si discosti dalla pronuncia della Sezione Autonomie.

La deliberazione n. 103/2017/PAR formulata dalla Sezione regionale di controllo dell'Abruzzo e successiva al pronunciamento della Sezione Autonomie, riguarda l'istituto del comando all'interno della disciplina sanzionatoria prevista dal DL 113/2016 e chiarisce che "

"pare possibile cogliere una diversità tra la norma sui limiti di spesa di cui all'art. 9, comma 28, D.L. 31 maggio 2010, n. 78 e s.m. - disposizione ai sensi della quale, tra l'altro, "Il mancato rispetto dei limiti di cui al presente comma costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale" - e le preclusioni scaturenti dal nuovo art. 9, comma 1-quinquies e ss., e il D.L. 24 giugno 2016, n. 113 e s.m. che, invero, contempla una sanzione "diretta" per l'ente inadempiente (ancor prima che per gli amministratori/dipendenti) ovvero l'impossibilità di una qualsivoglia spesa per il personale fino all'approvazione (tardiva) degli atti contabili principali."

Il precetto normativo introdotto dall'art. 9, comma 28, D.L. 31 maggio 2010, n. 78 e s.m. che introduce precisi limiti di spesa "è senz'altro riconducibile ad uno dei principi generali ai fini del coordinamento della finanza pubblica ai quali devono adeguarsi le Regioni, le province autonome e gli enti locali, il secondo precetto (art. 9, comma 1-quinquies del D.L. 25 giugno 2016 n.113), è posto a presidio del rispetto di termini espressamente fissati per legge ed entro i quali le amministrazioni devono adottare i rispettivi documenti contabili fondamentali" e la cui ratio si manifesta essere sanzionatoria e preclusiva di qualsivoglia spesa afferente il personale.

In verità il comando, pur non comportando "una novazione soggettiva del rapporto di lavoro né, tanto meno la costituzione di un rapporto di impiego", comporta per l'amministrazione ricevente il sostegno degli oneri accessori nonché il rimborso all'amministrazione di origine del trattamento economico fondamentale del personale comandato (ex art.70 del d.lgs n.165/2001).

Pertanto ai fini dell'applicabilità all'istituto del comando dei vincoli dell'art.9, comma 1-quinquies del D.L. 25 giugno 2016 n.113, si deve concludere che il legislatore ha inteso vietare qualsivoglia erogazione di spesa per il personale in quanto la norma, riferendosi specificamente al caso di enti territoriali inadempienti nell'approvazione dei documenti contabili fondamentali, ha precluso l'assunzione di ogni onere economico relativo alle spese per il personale, gravante su di una singola

e determinata amministrazione, disinteressandosi della "natura" finanziariamente neutra o meno della tipologia di spesa. Infatti, se le spese conseguenti al comando di personale appaiono "neutre" e consentite in una visione "comparatistica" tra le amministrazioni pubbliche e insuscettibili di produrre un incremento della spesa pubblica globale, le stesse, riguardate *sub specie* di un'amministrazione inadempiente nell'approvazione di documenti contabili fondamentali sono incompatibili con il divieto introdotto dall'art.9 comma 1 quinquies del DL 113/2016.

PQM

Nelle considerazioni suesposte è l'avviso della Sezione.

DISPONE

Che copia della presente deliberazione venga trasmessa, a cura del preposto al Servizio di supporto, al Presidente della Provincia di Foggia.

Così deliberato in Bari, nella Camera di consiglio del 21 giugno 2018

Il relatore

F.to Rossana Rummo

Il Presidente

F.to Agostino Chiappiniello

Depositata in segreteria il 21 giugno 2018

Il Direttore della Segreteria

F.to Marialuce Sciannameo