

CORTE DEI CONTI Delib. 47/2013/PAR

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO

PER LE MARCHE

composta dai magistrati:

Cons. Fabio Gaetano GALEFFI – Presidente f.f.

Cons. Andrea LIBERATI - Componente relatore

Primo ref. Pasquale PRINCIPATO - Componente

PARERE

PROVINCIA DI ASCOLI PICENO

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

VISTO il Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D.
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 cost. 18
ottobre 2001, n. 3, ed in particolare l'art. 7, comma 8;

VISTO l'atto di indirizzo della Sezione delle Autonomie approvato
nell'adunanza del 27 aprile 2004 avente ad oggetto gli indirizzi e i criteri
generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato dalle
deliberazioni n.9/2009/SEZAUT/INPR in data 3 luglio 2009 e

n.3/2011/SEZAUT/INPR in data 16 giugno 2011 della Sezione delle Autonomie;

VISTO l'articolo 17, comma 31, del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 3 agosto 2009, n. 102 relativo alle pronunce di orientamento generale delle Sezioni riunite in sede di controllo;

VISTA la deliberazione n. 8/CONTR/2010 in data 15 aprile 2010 delle Sezioni riunite in sede di controllo con la quale è stata adottata una pronuncia di orientamento generale relativa, tra l'altro, alla procedura di trattazione delle richieste di parere;

VISTA la richiesta di parere prot. n. 17513 datata 15 aprile 2013 da parte del Presidente della Provincia di Ascoli Piceno, pervenuto a questa Sezione e protocollato con n. 1400 del 17 aprile 2013;

VISTA la successiva integrazione alla richiesta di parere in data 6 maggio 2013;

VISTO l'atto in data 10 maggio 2013, con cui è stata convocata la Sezione per l'adunanza odierna ed è stato designato il dott. Liberati come relatore per la questione in esame;

UDITO il relatore dottor Andrea Liberati;

FATTO

Il Presidente della Provincia di Ascoli Piceno ha formulato richiesta di parere (previo premessa che in merito alla verifica degli obiettivi del patto di stabilità per l'anno 2012, l'ente non ha rispettato il patto di stabilità interno) partendo da un precedente parere di questa Sezione n. 167 del 29 novembre 2012 con il quale si era sancito "*l'esclusione delle*

sanzioni relative al mancato conseguimento degli obiettivi del patto di stabilità in materia di personale a tempo determinato per quanto attiene ai vincoli posti dal legislatore in materia di contenimento della spesa pubblica nei casi in cui le assunzioni a tempo determinato siano finanziate integralmente mediante ricorso ai contributi comunitari”.

In particolare, l'ente pone i seguenti quesiti:

1. se l'applicabilità delle sanzioni delle limitazioni connesse al mancato rispetto del patto di stabilità impedisca la possibilità di conferire incarichi per soggetti esterni, mediante la stipulazione di contratti d'opera intellettuale di carattere occasionale a fattura o con l'instaurazione di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, con imputazione delle relative spese a totale carico del FSE;
2. se l'applicabilità delle sanzioni delle limitazioni connesse al mancato rispetto del patto di stabilità impedisca la possibilità di conferire incarichi per soggetti esterni, mediante la stipulazione di contratti d'opera intellettuale di carattere occasionale a fattura o tramite l'instaurazione di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, con imputazione delle relative spese a totale carico delle risorse finanziarie trasferite dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali o dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per la famiglia alle Regione e, di conseguenza, delegate alla Provincia di Ascoli Piceno in virtù delle funzioni ad essa assegnate con leggi regionali n. 16/1990 e n. 2/1996, come modificate ed integrate dalla legge regionale n. 31/98.

Con successiva integrazione in data in data 6 maggio 2013 la Provincia ha integrato la richiesta di parere con la formulazione dell'ulteriore quesito:

3. se l'applicabilità delle limitazioni connesse al mancato rispetto del patto di stabilità impedisca la possibilità di conferire "borse lavoro", con imputazione delle relative spese a totale carico di risorse esclusivamente provenienti dal Bilancio regionale.

MOTIVAZIONE DELLA DECISIONE

L'art. 7 comma 8 della L. 131/03 ha intestato alle Sezioni Regionali della Corte dei conti un'importante funzione consultiva da esercitarsi attraverso pareri in materia di contabilità pubblica su richieste provenienti da Regioni nonché da Comuni, Province e Città metropolitane, di norma tramite il Consiglio delle Autonomie locali se istituito.

In vista di una delimitazione dei presupposti in costanza dei quali detta funzione può svolgersi è intervenuta la Sezione delle Autonomie che, dapprima con la deliberazione in data 27 aprile 2004 e di recente con la deliberazione in data 4 giugno 2009, ha fissato rigorosi requisiti sia di carattere soggettivo (dell'organo richiedente) sia di carattere oggettivo (ascrivibilità del quesito alla materia della contabilità pubblica e carattere generale ed astratto del quesito medesimo) la cui verifica deve, secondo un principio ormai pacificamente acquisito, precedere l'esame del merito della richiesta.

In questa prospettiva il Collegio, chiamato alla previa delibazione della ammissibilità della richiesta di parere, rileva che la stessa è stata inviata

direttamente dall'Ente richiedente e non già per il tramite del Consiglio delle autonomie locali, organo di rilievo costituzionale previsto dal vigente art. 123 della Costituzione, ancorchè istituito con L.R. 10 aprile 2007 n.4, così come statuito dall'art. 7 comma 8 della L. 131/03.

Nondimeno, confermando il proprio orientamento, il Collegio ritiene la richiesta ammissibile atteso che la formulazione della disposizione richiamata - a mente della quale la richiesta di parere è di norma rivolta tramite il Consiglio delle autonomie locali se istituito - non preclude un rapporto diretto tra le amministrazioni e le Sezioni Regionali di controllo benché sia auspicabile il "filtro" dell'organo di rilievo costituzionale previsto dal vigente art. 123 della Costituzione come modificato dall'art.7 della legge costituzionale 3/01.

Parimenti, nel caso di specie, appare soddisfatto il prescritto requisito soggettivo sia con riguardo all'Ente richiedente sia con riguardo all'organo legittimato ad avanzare istanza di parere.

Sotto il profilo oggettivo il quesito risulta essere ammissibile nei limiti in cui lo stesso può essere riferito all'interpretazione di norme.

Nel caso di specie la Provincia si è limitata ad una articolata descrizione di elementi fattuali senza prospettare invero la soluzione di un quesito giuridico astratto.

Pur tuttavia, dalla richiesta è possibile ricondurre il quesito alle richieste di interpretazione in merito agli effetti delle sanzioni per violazione del patto di stabilità, previste per l'esercizio finanziario 2012 dalla legge 183/2001, ed in particolare dall'articolo 31.

Sotto tale limitato profilo, che non interessa pertanto ulteriori aspetti

eventualmente previsti dalla normativa vigente e non assume valore ai fini delle concrete vicende gestionali dell'ente, rimesse alla esclusiva discrezionalità della provincia, il parere può ritenersi ammissibile, ferma restando ovviamente la sussistenza di ulteriori e diversi divieti di assunzione nei confronti della Provincia in conseguenza di altre disposizioni legislative.

Al riguardo nel merito si osserva quanto segue.

Il comma 26 dell'articolo 31 della legge n. 183 del 2011, conferma le misure di carattere sanzionatorio di cui all'articolo 7, commi 2 e seguenti, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149.

Tali disposizioni prevedono, a carico dell'ente inadempiente, nell'anno successivo a quello dell'inadempienza tra le altre, alla lettera D, il **divieto di procedere ad assunzioni di personale** a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia di contratto, anche con riguardo 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 citata disposizione.

Come già previsto dalla normativa previgente con riguardo alle risorse provenienti dall'Unione Europea, il comma 10 dell'articolo 31 della legge n. 183 del 2011 esclude, dal saldo finanziario in termini di competenza mista, le risorse provenienti direttamente o indirettamente dall'Unione Europea (intendendo tali quelle che provengono dall'Unione Europea per il tramite dello Stato, della regione o della provincia), nonché le relative spese di parte corrente e in conto capitale sostenute dalle province e dai comuni. L'esclusione non opera per le spese connesse ai cofinanziamenti

nazionali, ossia per le spese connesse alla quota di cofinanziamento a carico dello Stato, della regione, della provincia e del comune.

La *ratio* dell'esclusione dal patto di stabilità interno delle spese sostenute dagli enti locali per realizzare interventi finanziati con fondi U.E. risiede nella necessità di non ritardare l'attuazione di interventi realizzati in compartecipazione con l'Unione Europea, tenuto conto che si tratta di importi che vengono poi rimborsati dall'U.E. all'Italia, previa rendicontazione.

Ne consegue, quindi, che non sono escluse dal patto di stabilità interno, ai sensi del citato comma 10, le spese finanziate con risorse provenienti da prestiti accordati dalle Istituzioni comunitarie che, dovendo essere restituite all'U.E., devono essere considerate a tutti gli effetti risorse nazionali. Si ribadisce, comunque, che la valutazione specifica nel merito delle risorse assegnate rimane di competenza dell'ente beneficiario, sulla base degli atti di assegnazione delle risorse stesse e delle relative spese, nonché sulla base delle informazioni fornite dall'ente che assegna le risorse stesse.

Si evidenzia, inoltre, che l'esclusione dal patto di stabilità interno delle spese connesse alla realizzazione di un progetto cofinanziato dall'Unione Europea opera nei limiti delle risorse comunitarie effettivamente trasferite in favore dell'ente locale per la sua realizzazione e non riguarda, pertanto, le altre spese comunque sostenute dall'ente per la realizzazione dello stesso progetto e non coperte dai fondi U.E..

Pertanto, per quanto riguarda i criteri di calcolo del patto di stabilità è quindi lo stesso legislatore che ha ritenuto di non tener conto delle

risorse finanziarie provenienti dall'UE e non gravanti sul bilancio dell'ente, pur non interessando specificamente l'assunzione di personale.

Manca una analoga disposizione in relazione alle sanzioni comminate in caso di violazione del patto di stabilità a valere sull'esercizio finanziario successivo.

Nella deliberazione n. 167/2012 questa Sezione regionale di controllo ha affermato che "le Disposizioni sulla legge in generale, all'articolo 11, relativo all'interpretazione, dispongono quanto segue: *"Nell'applicare la legge non si può ad essa attribuire altro senso che quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse, e dalla intenzione del legislatore. Se una controversia non può essere decisa con una precisa disposizione, si ha riguardo alle disposizioni che regolano casi simili o materie analoghe; se il caso rimane ancora dubbio, si decide secondo i principi generali dell'ordinamento giuridico dello Stato."*

Le Sezioni Riunite della Corte dei Conti, con pronuncia di indirizzo numero 7/2012, relativa all'interpretazione dell'articolo 6, comma 7, decreto-legge 78/2010, hanno valorizzato l'intenzione del legislatore e una ricostruzione del complessivo quadro ordinamentale nella quale essa si inserisce, statuendo che *"con riferimento alla composizione della spesa per studi e consulenze è da ritenere che debbano escludersi dal computo gli oneri coperti mediante finanziamenti aggiuntivi e specifici trasferiti da altri soggetti pubblici o privati. Diversamente si finirebbe con l'impedire le spese per studi o consulenze, seppur integralmente finanziate da soggetti estranei all'ente locale (stante la provenienza comunitaria, statale o privatistica delle risorse), in ossequio al principio della*

universalità del bilancio ed al rispetto del tetto di spesa programmato. Il tetto di spesa per studi e consulenze non avrebbe la funzione di conseguire dei risparmi sul bilancio del singolo ente, ma di ridurre tout court, le spese connesse a suddette prestazioni, a prescindere dall'impatto sul bilancio dell'ente".

Nonostante nel caso allora in esame si fosse in presenza di una norma di carattere sanzionatorio, la Sezione, valorizzando la ratio della disciplina ha affermato che *"tuttavia, l'interpretazione sarebbe di natura restrittiva circoscrivendo, il vincolo imposto dal Legislatore: è evidente che nel caso di specie con la disciplina in esame si è voluto in far concorrere gli enti locali al vincolo europeo del patto di stabilità, mentre si è sanzionato lo stesso ente con l'intenzione di impedire un aggravio ulteriore delle spese pubbliche e cercare di recuperare l'importo sforato nel patto dell'anno precedente.*

Non si è inteso invece frustrare il concorso delle risorse comunitarie allo sviluppo delle comunità locali, laddove esse non comportino aggravii per il bilancio dell'ente beneficiario."

Del resto, in una prospettiva ordinamentale più ampia, il Legislatore può intervenire in maniera globale nei confronti degli enti locali, ma le disposizioni che impongono vincoli puntuali sugli enti locali vanno interpretate secondo i principi indicati dalla Corte Costituzionale.

Ritiene pertanto la Sezione di confermare l'orientamento assunto secondo cui la sanzione conseguente al mancato rispetto del patto di stabilità interno non include i divieti di assunzione per il personale i cui oneri siano posti integralmente a carico del Fondo Sociale Europeo,

tenuto conto anche della normativa che li esclude dai criteri di calcolo del patto di stabilità interno.

Tale ricostruzione ermeneutica non è invece estensibile alle spese di personale finanziate da organi dello Stato o dalla Regione, laddove non siano neanche indirettamente riconducibile a risorse comunitarie.

P.Q.M.

Nei suddetti termini é il parere della Sezione regionale di controllo per le Marche.

La presente deliberazione verrà trasmessa a cura della segreteria al Presidente della Provincia di Ascoli Piceno e al Presidente del Consiglio delle Autonomie locali delle Marche.

Così deliberato in Ancona, nella camera di consiglio del 14 maggio 2013.

L'estensore

Il Presidente f.f.

f.to Andrea Liberati

f.to Fabio G. Galeffi

Depositata in Segreteria il 14 maggio 2013

Il Direttore della Segreteria f.to Angela Rosaria Pezzi