



REPUBBLICA ITALIANA  
LA  
CORTE DEI CONTI  
IN  
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA  
LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott.ssa Simonetta Rosa	Presidente
dott. Gianluca Braghò	Primo Referendario (relatore)
dott.ssa Laura De Rentiis	Primo Referendario
dott. Donato Centrone	Referendario
dott. Andrea Luberti	Referendario
dott. Cristian Pettinari	Referendario
dott. Giovanni Guida	Referendario
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio del 4 marzo 2015.

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;

Vista la nota del 11 dicembre 2014, prot. 6039, con la quale il sindaco del comune di Asso (CO) ha richiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista la deliberazione n. 1/pareri/2004 del 3 novembre 2004 con la quale la Sezione ha

stabilito i criteri sul procedimento e sulla formulazione dei pareri previsti dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta del sindaco del comune di Asso (CO);

Udito il relatore dott. Gianluca Braghò;

### **PREMESSO CHE**

Il vice sindaco (facente funzioni di sindaco) del comune di Asso (CO), mediante nota n. 6039 del 11 dicembre novembre 2014, riferisce che l'amministrazione comunale ha intenzione di destinare la somma di euro 20.000 all'istituzione di borse lavoro da assegnare a persone disoccupate o che hanno perso il lavoro a causa della crisi.

Considerata l'impossibilità dell'ente di gestire direttamente tutte le fasi propedeutiche per l'assegnazione delle singole borse lavoro, per mancanza delle professionalità interne necessarie, il comune intende affidare, tramite convenzione, tali funzioni al Centro per l'impiego provinciale o ad apposita cooperativa.

Ciò premesso il vice sindaco formula i seguenti quesiti:

1. rientra nelle funzioni istituzionali dell'amministrazione comunale l'istituzione di borse lavoro a favore di disoccupati o persone che hanno perso il lavoro a causa della crisi?
2. è possibile affidare tutta la gestione (definizione dei requisiti, individuazione degli aventi diritto, avviamento al lavoro presso ditte/aziende private) al Centro per l'impiego, rimanendo in capo al comune il solo compito di erogare le borse lavoro?
3. è possibile in alternativa affidare la gestione ad una Cooperativa riconoscendo alla stessa un compenso per l'attività svolta?
4. l'importo destinato alle borse lavoro costituisce spesa del personale e quindi soggetta ai vincoli e limitazioni previsti per i comuni soggetti al patto di stabilità?
5. l'attività lavorativa degli assegnatari delle borse lavoro deve essere svolta esclusivamente a favore del comune o può essere svolta anche a favore di aziende/ditte private?

### **AMMISSIBILITA' SOGGETTIVA ED OGGETTIVA**

La richiesta di parere di cui sopra è intesa ad avvalersi della facoltà prevista dalla norma contenuta nell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, la quale dispone che le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane possono chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti "pareri in materia di contabilità pubblica".

La funzione consultiva delle Sezioni regionali è inserita nel quadro delle competenze che la legge 131/2003, recante adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha attribuito alla Corte dei conti.

La Sezione, preliminarmente, è chiamata a pronunciarsi sull'ammissibilità della richiesta, con riferimento ai parametri derivanti dalla natura della funzione consultiva prevista dalla normazione sopra indicata.

Con particolare riguardo all'individuazione dell'organo legittimato a inoltrare le richieste di parere dei comuni, 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.

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare che la disposizione contenuta nel co. 8, dell'art. 7 della legge 131 deve essere raccordata con il precedente co. 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 ulteriori 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 della nozione 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 fa escludere qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa che ricade nella esclusiva competenza dell'autorità che la svolge o 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.

Con specifico riferimento alla richiesta oggetto della presente pronuncia, tre quesiti

proposti (specificamente i quesiti di cui ai punti 1, 4 e 5) attengono alla corretta applicazione della normativa finanziaria in merito all'erogazione di contributi a carico delle finanze pubbliche; essi rivestono portata generale ed astratta e non interferiscono né con la sfera di discrezionalità riservata dalla legge alla pubblica amministrazione locale, né con possibili questioni attinenti alla giurisdizione civile, amministrativa o di responsabilità amministrativo-contabile.

Diversamente i quesiti formulati ai punti 2 e 3 devono ritenersi inammissibili, in quanto determinerebbero un'interferenza con scelte gestionali che rientrano nell'esclusiva competenza e responsabilità degli organi di amministrazione dell'Ente locale.

Ne deriva che la richiesta di parere può essere esaminata nel merito limitatamente ai quesiti n. 1, 4 e 5.

### **MERITO**

Quanto al primo dei quesiti prospettati, sulla scorta di un consolidato orientamento della Sezione (Cfr. SRC Lombardia, deliberazione n.882/2010/PAR), il collegio ritiene che il comune sia un ente territoriale dotato di capacità giuridica generale tesa al perseguimento di fini pubblici consistenti nell'erogazione di servizi alla cittadinanza. In senso generico, sono da ritenere ammissibili le provvidenze pubbliche a sostegno del reddito delle persone disoccupate, nella misura in cui l'amministrazione locale individui specificamente gli interessi pubblici e gli obiettivi sociali che intende perseguire mediante l'erogazione di contributi economici a favore di categoria socialmente svantaggiate o in temporanea difficoltà finanziaria.

La legge "quadro" dell'8 novembre 2000, n. 328, contempla un insieme articolato di misure volte a garantire la qualità della vita, pari opportunità, non discriminazione e diritti di cittadinanza, a prevenire, eliminare o ridurre le condizioni di disabilità, di bisogno e di disagio individuale e familiare, derivanti da inadeguatezza di reddito, difficoltà sociali e condizioni di non autonomia, in coerenza con gli articoli 2, 3 e 38 della Costituzione (art. 1, c. 1).

Nel significato espressamente fatto proprio dal legislatore, sono <<servizi sociali>> tutte le attività relative alla "predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti ed a pagamento, o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita" (così l'art. 128 del d. lgs. n. 112/1998, al quale rinvia l'art. 1, c. 2, L. n. 328/2000).

Le competenze, sia in tema di programmazione degli interventi e delle risorse, sia in tema di loro realizzazione (art. 1, c. 3), sono ripartite tra lo Stato, le Regioni e gli Enti locali. Ciascuno di essi, infatti, concorre al finanziamento delle misure programmate secondo "competenze differenziate e con dotazioni finanziarie afferenti ai rispettivi bilanci" (art. 4).

In linea generale ed astratta, rientra nelle funzioni istituzionali del comune l'istituzione di provvidenze, comunque denominate, da conferire a singoli individui in situazione di difficoltà economica.

E' opportuno che l'ente locale si doti di un proprio regolamento da approvarsi in sede di

consiglio comunale per disciplinare i presupposti e le modalità di erogazione del contributo.

Venendo alle questioni prospettate nei quesiti 4 e 5, dal complesso delle disposizioni normative che regolano le spese di personale negli enti locali (da ultimo, contenute nel D.L. 90/2014, convertito nella legge 114/2014) si ricava che la prestazione lavorativa rientrante nel computo delle spese di personale non può che essere quella resa nell'ambito di un rapporto di pubblico impiego legalmente instaurato nei modi e nelle forme previste dalla legge.

Le prestazioni richieste ai beneficiari di provvidenze comunali stanziare in fondi anticrisi non possono che rivestire forme di collaborazione sociale senza corrispettività con il contributo economico elargito. E ciò per impedire l'instaurazione surrettizia di forme di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione non disciplinate dalla legge, ancorché a titolo precario, interinale e occasionale.

In caso contrario ne deriverebbero oneri riflessi, fiscali, assistenziali e contributivi a carico dell'ente locale di difficile configurabilità pratica e giuridica, aventi titolo nella prestazione di lavoro resa dal beneficiario della provvidenza anticrisi.

La compatibilità della proposta comunale di assegnare borse lavoro deve essere verificata con le norme di settore che disciplinano il lavoro prestato alle dipendenze della pubblica amministrazione locale, al fine di evitare pratiche elusive dei principi che regolano la materia del pubblico impiego e la formazione di precariato occulto negli enti locali.

La risoluzione della questione preliminare assorbe la risposta al quesito posto dal comune circa la computabilità di tali oneri nelle spese di personale dell'ente e, a fortiori, la risposta al conseguente quesito circa la destinazione della prestazione del beneficiario della provvidenza pubblica a favore di soggetti privati.

In conclusione, attesa la natura d'intervento anticrisi a sostegno delle famiglie più bisognose, si ritiene che laddove sia richiesto al beneficiario della provvidenza pubblica di prestare attività occasionale in favore del comune, la medesima debba tradursi in una prestazione sociale senza nesso di corrispettività e senza oneri riflessi per il comune, al fine di scongiurare la creazione di forme di lavoro temporaneo e occasionale alle dipendenze dell'ente locale non disciplinate dalla legge.

**P.Q.M.**

nelle considerazioni che precedono è reso il parere della Sezione.

Il Relatore  
(Dott. Gianluca Braghò)

Il Presidente  
(Dott.ssa Simonetta Rosa)

Depositata in Segreteria  
Il 23/03/2015  
Il Direttore della Segreteria  
(dott.ssa Daniela Parisini)