DOC.INTERNO N.69065830 del 09/11/2017

Deliberazione n. 63/2017/PAR
Comune di Minturno (LT)

REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL LAZIO

Nella Camera di consiglio del 20 settembre 2017

composta dai magistrati:

Carlo CHIAPPINELLI	Presidente;
Maria Luisa ROMANO	Consigliere - relatore;
Carmela MIRABELLA	Consigliere;
Rosalba DI GIULIO	Consigliere;
Angela PRIA	Consigliere;
Oriella MARTORANA	Primo Referendario;
Antonio DI STAZIO	Primo Referendario;
Elena PAPA	Primo Referendario.

VISTI gli artt. 81, 97, 100 e 119 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;

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, ed in particolare l'art. 7, comma 8;

VISTO il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione n. 14 del 16 giugno 2000, e successive modificazioni;

VISTI gli indirizzi ed i criteri per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie con atto interno del 27 aprile 2004 e successivamente riaffermati, quanto all'ambito oggettivo al quale si riferisce la funzione consultiva, dalla

medesima Sezione con deliberazioni n. 5/AUT/2006 e n.9/AUT/2009 nonché con pronunzia nomofilattica delle Sezioni Riunite n. 54/2010/CONTR;

VISTA la nota n. 7229 del 17 marzo 2017, acquisita al protocollo della Sezione con il n. 2279 in data 20 marzo 2017, con la quale il Sindaco *pro tempore* del Comune di Minturno ha chiesto il rilascio di parere ai sensi della richiamata legge n. 131/20013;

VISTA l'ordinanza del Presidente di questa Sezione n. 25/2017 con la quale è stata disposta la convocazione dell'odierna Camera di consiglio per deliberare collegialmente sulla suddetta richiesta;

UDITO, in Camera di consiglio, il relatore Consigliere Maria Luisa Romano;

CONSIDERATO in

PREMESSA

Il Sindaco del Comune di Minturno, con la nota indicata in epigrafe, ha rappresentato di aver perfezionato - previa modificazione della deliberazione di Giunta comunale di approvazione del programma del fabbisogno di personale 2016 - 2018, e nel rispetto delle altre condizioni e dei limiti previsti in *subjecta* materia - l'assunzione a tempo pieno e determinato di una unità di personale di categoria D1, ai sensi dell'art. 90 del d.lgs. 267/2000, come modificato dal d.l. 24 giugno 2014, n. 90, convertito dalla legge 114/2014, con assegnazione di compiti, non gestionali, di supporto nelle attività di informazione e comunicazione istituzionale, promozione e divulgazione delle iniziative politiche, conformemente a quanto previsto dal regolamento comunale di organizzazione degli uffici e dei servizi.

La stipula del contratto di lavoro in argomento, avvenuta in data 1° novembre 2016, ha segnato anche la decorrenza del relativo rapporto di durata, con ordinaria scadenza legata a quella del mandato del Sindaco.

L'istante sottolinea come, in tale contesto, l'Ente abbia inteso garantire l'osservanza del citato art. 90 prevedendo espressamente, quale *"causa di risoluzione di diritto"*, il *"sopraggiungere di una situazione di dissesto o di deficitarietà strutturale del Comune"*, evenienza che *per tabulas* preclude l'acquisizione di personale esterno in funzioni di staff degli uffici di indirizzo politico.

Successivamente, in data 30 novembre 2016, il Consiglio comunale, in ragione della difficile situazione economico – finanziaria dell'Ente, ha deliberato, ai sensi dell'articolo 243 bis del predetto d.lgs. 267/2000, il ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario

pluriennale, procedura poi perfezionata con l'adozione, in data 28 febbraio 2017, del relativo piano operativo di riequilibrio di durata decennale, ritualmente avviato a controllo ed approvazione.

Tanto premesso, si chiede di conoscere se – a parere della Sezione – detta sopravvenuta decisione integri gli estremi di "*causa di risoluzione del rapporto di lavoro instaurato con l'Ufficio di staff*",ancorchè "*Comune di Minturno* dal rendiconto *di gestione 2015 non risulta strutturalmente deficitario ne' attualmente risulta essere in dissesto....., è in regola con il patto di stabilita' 2015, ha rispettato il limite di cui all'art. 1 co. 557 L. 296/2006 e s.m i. nonché il limite di cui al lavoro flessibile di cui all'art. 9 co. 28 Dl 78/2010 e tutte le altre condizioni previste dalle normative vigenti in materia di assunzioni*".

DIRITTO

L'istanza, prodotta ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, soggiace al vaglio preliminare di ammissibilità, sempre necessario in considerazione dei limiti soggettivi ed oggettivi connaturati alle dette attribuzioni, così come desumibili dalla norma di riferimento e secondo quanto puntualizzato dalle deliberazioni di indirizzo richiamate in epigrafe.

Al riguardo, nulla vi è da eccepire in ordine all'ammissibilità soggettiva, trattandosi di istanza proveniente da Ente *per tabulas* legittimato a richiedere il rilascio di pareri, regolarmente sottoscritta dal Sindaco, organo che ne detiene la rappresentanza generale ai sensi dell'art. 50 del d.lgs. 267/2000.

Neppure sono preclusive della ricevibilità, per orientamento giurisprudenziale consolidato anche di questa Sezione (cfr. *ex plurimis* Sezione contr. Lombardia deliberazione n. 6/2015/PAR; Sez. contr. Lazio deliberazione n. 87/2016/PAR), le prescelte modalità di inoltro diretto anziché per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali del Lazio, come previsto dal citato art. 7, comma 8.

Al riguardo, giova ribadire che, essendo il coinvolgimento dei CC.AA.LL. nella fase di avvio della procedura consultiva contemplato solo "di regola", esso non può essere inteso quale limite positivo all'esercizio dell'iniziativa da parte dei soggetti legittimati, che ne rimangono titolari esclusivi. Pur in tale incontrastato assunto, il Collegio ritiene opportuno rammentare che, per lo stesso argomento letterale e per la natura propria dei detti Consigli, il relativo intervento costituisce espressione di un ruolo attivo di coordinamento e razionalizzazione delle richieste di parere, volto a fare da filtro a quelle affette da palese inammissibilità e/o infondatezza. Trattasi, perciò, di ruolo, non

mortificabile al rango di mero adempimento procedimentale di carattere formale, auspicabilmente da valorizzare mediante comportamenti dei soggetti interessati improntati a leale collaborazione.

Maggiore delicatezza presenta, invece, nella specie la valutazione di ammissibilità oggettiva, poiché il quesito – così come formulato – presenta rilevanti richiami ad una iniziativa discrezionale specifica già assunta dal Comune, con produzione di vincoli negoziali verso terzi cui corrispondono posizioni giuridiche soggettive tutelabili, anche solo potenzialmente, dinanzi ad altri giudici, nonché di effetti a carico del bilancio valutabili nella diversa sede del controllo, anche nell'ambito dell'esercizio delle attribuzioni intestate alla Sezione dall'art. 243quater, comma 3 del d.lgs. 267/2000.

Al riguardo, giova evidenziare che, per i consolidati indirizzi interpretativi nomofilattici richiamati in epigrafe, la funzione consultiva di cui all'art. 7, comma 7 della legge n. 131/2003 trova collocazione sistematica nell'ambito di un plesso normativo inteso a rafforzare il controllo sugli equilibri di bilancio. Essa, perciò, va inquadrata fra le forme di ausilio tecnico nell'interpretazione delle norme contabili e finanziarie che l'ordinamento ha inteso porre a disposizione degli Enti territoriali, con la finalità di indirizzarne correttamente e preventivamente l'operato e così prevenire rischi di negativo impatto sulla legittimità e sulla sostenibilità dei conti.

In questa direzione, trova consistenza concettuale specifica il richiamo alla materia della contabilità pubblica che, per espressa previsione normativa, segna il perimetro delle attribuzioni in argomento, qualificandone i contenuti in termini di apporto specialistico su questioni ermeneutiche sottese all'applicazione delle disposizioni sulla formazione e tenuta dei bilanci nonché di quelle relative a vincoli e limiti di finanza pubblica, con esclusione consulenze specifiche su singole fattispecie.

L'esposto consolidato orientamento, ad avviso del Collegio, è corroborato dalle disposizioni dell'art. 10bis del d.l. 24 giugno 2016, convertito dalla legge n. 160/2016, che hanno modificato l'art.7, comma 8, della legge n. 131/2003, estendendo espressamente alle compagini rappresentative delle autonomie territoriali la legittimazione ad adire in sede consultiva la Sezione centrale delle Autonomie Corte dei conti per le questioni che presentano rilevanza generale. Siffatto ampliamento, come affermato dalla Stessa Sezione delle Autonomie, legato all'esigenza di concentrare le richieste di parere e prevenire contrasti interpretativi sulle questioni di rilievo generale,

"comporta un riposizionamento dell'attività consultiva della magistratura contabile, ferma restando l'unitarietà della stessa funzione" (cfr. Del. n. 32/SEZAUT/2016/INPR), che marca i caratteri della funzione come sopra enunciati.

Ed è proprio la rilevanza astratta dei dubbi posti, più che la *sedes materiae* di collocazione e l'oggetto della norma della cui applicazione si dubita, che deve guidare nella delibazione di ammissibilità, da effettuare necessariamente caso per caso, delle singole istanze che prevengono all'attenzione.

In considerazione di quanto sopra, la richiesta di parere del Comune di Minturno non può essere accolta nei termini in cui è posta, essendo precluso a questo Collegio in sede consultiva esprimersi circa la soluzione dell'esposto problema concreto, concernente il mantenimento o lo scioglimento del rapporto di lavoro *de quo* a tenore della specifica clausola risolutiva richiamata in atti.

Trattasi, infatti, di questione che non attiene all'ambito applicativo dell'art. 90 agli enti in situazione di riequilibrio pluriennale, bensì alla possibilità da parte dell'Ente di ritornare su una scelta discrezionale già adottata, in epoca antecedente sebbene pressoché coeva all'accesso al riequilibrio, i cui effetti non possono essere rimossi se non mediante un *contrarius actus* consistente in una nuova manifestazione di discrezionalità.

In altre parole, quello posto è un problema prettamente gestionale, che postula una ponderazione concreta e responsabile fra le esigenze di contenimento della spesa di personale imposte dalla situazione di difficoltà finanziaria in cui l'Ente versa e l'impatto di eventuali esiti contenziosi derivanti dallo scioglimento anticipato di uno specifico rapporto di lavoro già in atto.

Ciò posto, il Collegio è dell'avviso che al di là delle specificità della fattispecie, sullo sfondo rimanga da sciogliere – come questione di carattere generale – quella della assimilazione della situazione di riequilibrio finanziario pluriennale, pur in assenza di richiamo normativo espresso, a quelle di deficitarietà strutturale e/o di dissesto che il legislatore ha inteso porre a condizioni negative di legittimità del reperimento del personale di staff ex art. 90, TUEL appositamente assunto con contratto a tempo determinato.

Così riqualificato il contenuto dell'istanza, la medesima può essere ritenuta ad esame, anche nella considerazione che l'interpretazione dell'art. 90 ha fatto oggetto più volte di pronunzie in sede consultiva, sia pure sotto svariati e diversi angoli prospettici,

reputandosi pacificamente riferibile ad un ambito, quello delle assunzioni, "particolarmente sensibile" sul piano finanziario e reiteratamente assoggettato a vincoli di spesa pubblica (circa l'ammissibilità di pronunzie consultive relativamente a norme concernenti la spesa di personale, vedasi SS. RR. n. 54/2010/CONTR).

Nel merito, il Collegio ritiene che le preclusione all'esercizio della facoltà di instaurare rapporti di lavoro subordinato a tempo determinato *intuitu personae* ai sensi del richiamato art. 90 presso gli enti locali strutturalmente deficitari o in stato di dissesto finanziario sia riconducibile al complesso dei limiti e vincoli fissati alla discrezionalità strategico-gestionale degli enti in crisi con la precipua finalità di garantire il perseguimento di prioritari obiettivi di risanamento strutturale e di pieno ripristino di condizioni di fisiologica funzionalità.

Ed in effetti, posto che la detta facoltà assunzionale è opzione organizzativa finalizzata esclusivamente a garantire un supporto fiduciario agli organi di direzione politica dell'ente interessato e che, pertanto, essa costituisce una forma di provvista di personale non utilizzabile in mansioni di carattere gestionale (cfr. in tal senso, *ex multis* Corte dei conti, Sez. contr. Campania del. 155/2014/PAR, Sez. contr. Piemonte del. 312/2013/SRCPIE/PAR, Sez. giur. I^a^ appello Sent. n. 785/2012, Sez. giur. Puglia sent. n. 208/2013), è indubitabile che il relativo esercizio produca effetti espansivi della spesa, tra l'altro in un ambito finanziario particolarmente sensibile per la tenuta dei conti, venendo a rappresentare un aggravio finanziario non compensato da benefici diretti in favore della collettività amministrata.

Si tratta di aggravio che il legislatore ha inteso reputare in radice incompatibile con le scelte di rigore che, nel rispetto di basilari principi di razionalità e buon andamento, devono essere adottate in presenza di gravi squilibri di bilancio, sancendo la recessività delle esigenze di supporto agli organi politici rispetto al miglior utilizzo delle risorse a ciò necessario per altre finalità, con sottrazione di ogni potere di ponderazione in merito agli enti interessati.

Ciò è, del resto, pienamente coerente con i vincoli ed i controlli preventivi ai quali è subordinata, più in generale, l'attività assunzionale degli enti strutturalmente deficitari e in dissesto dall'art. 243 TUEL, nonché con gli obblighi di razionalizzazione dei costi inerenti ai servizi essenziali ed a domanda.

Negli esposti convincimenti, il Collegio ritiene che lo stretto argomento letterale non sia

dirimente per circoscrivere la condizione negativa legittimante il reclutamento di collaboratori a termine in uffici di staff di cui all' art. 90, comma 1, TUEL alle sole ipotesi espressamente richiamate dalla norma (condizione di deficitarietà strutturale e dissesto).

Depongono, invece, in direzione di un'interpretazione estensiva argomenti logico-sistematici di maggior pregnanza, anche tenendo conto dell'evoluzione dei principi costituzionali concernenti gli obblighi di partecipazione al conseguimento degli equilibri di finanza pubblica gravanti sugli enti territoriali (art. 119 e 97, così come novellati dalla legge costituzionale n. 1/2012).

Invero, se la *ratio* della limitazione di cui trattasi è ricollegabile al rafforzamento dell'obiettivo di risanamento degli enti in crisi, non vi è ragione per escluderne l'applicabilità anche agli enti che abbiano fatto ricorso al riequilibrio finanziario pluriennale.

L'istituto, introdotto *ex novo* nell'ordinamento contabile degli enti locali dal dl. 174/2012 e disciplinato dagli artt. 243bis e seguenti del d.lgs. 267/2000, pur presentando marcata distinzione sul piano procedurale e su quelli delle modalità di gestione e degli effetti esterni rispetto al dissesto finanziario, non se ne discosta quanto a presupposti.

Come evincibile *per tabulas* dal richiamato art. 243 bis, infatti, si tratta di rimedio percorribile in presenza di "squilibri strutturali del bilancio in grado di provocare il dissesto finanziario" non ripianabili nei modi e tempi ordinari di cui agli artt. 193 e 194 TUEL. Esso presuppone, dunque, uno stato di insolvenza in tutto assimilabile a quello disciplinato dall'art. 244 TUEL, venendo ad assumere in fase inziale una configurazione di uguale cogenza e piena alternatività rispetto a quest'ultimo.

Depone in questa direzione la puntuale disciplina positiva dei rapporti fra riequilibrio pluriennale e c.d. dissesto guidato ex art. 6, comma 2, del d.lgs. 149/2011 e l'automatico avvio di tale procedura quale conseguenza ineludibile dell'inefficacia del riequilibrio stesso. Si tratta di disposizioni che se da un lato evidenziano il *favor* legislativo per il riequilibrio pluriennale, quale percorso di risanamento intermedio rispetto al dissesto, dall'altro rimarcano l'identità della situazione sostanziale sottostante ad entrambi gli istituti.

A sostegno della tesi esposta vi è, non da ultimo, la collocazione sistematica delle disposizioni in materia di riequilibrio finanziario pluriennale, nell'ambito del Titolo

VIII del TUEL, intitolato agli enti locali deficitari o dissestati, in una posizione di cerniera fra la disciplina della deficitarietà strutturale e quella del dissesto, che appare coerente il livello di progressività di tali strumenti, tutti comunque aventi comune denominatore in uno stato non fisiologico di difficoltà finanziaria comunale.

Per quanto sopra, apparirebbe contrario a logica ritenere che le preclusioni fissate dall'art. 90, comma 1, in ordine all'assunzione con contratti di lavoro a termine di personale in uffici di staff per gli strutturalmente deficitari, oltreché per quelli dissestati, non siano riferibili anche alla fattispecie - come detto intermedia – del riequilibrio finanziario pluriennale.

P.Q.M.

Nelle esposte considerazioni è il parere reso al Comune di Minturno, sulla base della richiesta in epigrafe.

DISPONE

La trasmissione di copia della presente deliberazione all'Amministrazione istante in persona del Sindaco pro – tempore e, contestualmente e per debita conoscenza, al Consiglio delle Autonomie Locali del Lazio.

Così deliberato in Roma, nella Camera di consiglio del 20 settembre 2017.

IL MAGISTRATO RELATORE
Maria Luisa Romano

IL PRESIDENTE
Carlo Chiappinelli

Depositato in Segreteria il - 9 NOV. 2017
Il Direttore del Servizio di Supporto
Emanuele Landolina