

## UN CASO “DI SCUOLA”: LA VICENDA DEL COMUNE DI NAPOLI, FRA DIRITTI E VINCOLI DI BILANCIO

### 1.

Il provvedimento di archiviazione adottato dalla Procura contabile della Regione Campania in data 24 maggio 2013 offre l'occasione per alcune considerazioni sulle questioni poste dal (sempre più) precario equilibrio fra diritti di prestazione e vincoli di spesa; il quadro costituzionale delineatosi con l'introduzione del principio dell'equilibrio di bilancio nella Carta porta infatti in primo piano la necessità di una riflessione sulle risposte che a tale tensione, che si avverte come crescente, anche se certo non nuova, è possibile dare. La vicenda riguarda la possibilità per gli Enti locali di derogare al Patto di stabilità interno per esercitare le loro funzioni fondamentali: viene in particolare in rilievo il problema della grave carenza di organico docente e di sostegno registrata nelle scuole dell'infanzia del Comune di Napoli, acuito dall'impossibilità per l'Ente locale di procedere a nuove assunzioni, in ragione delle esigenze di contenimento dei costi per il personale e di risanamento finanziario.

Appare innanzitutto necessario accennare, seppure brevemente, al quadro normativo di riferimento. Come noto, l'art. 191, co. 5 del d. lgs. 267/2000 (T.u.e.l.), impedisce agli Enti locali che nell'ultimo rendiconto approvato abbiano presentato un disavanzo di amministrazione, di “assumere impegni” e “pagare spese per impegni non espressamente previsti dalla legge”. A tale previsione si aggiunge quella dell'art. 76, co. 7 del d.l. 112/2008, convertito in legge 133/2008 (come modificato dall'art. 14, co. 9 del d.l. 78/2010, convertito in l. 122/2010) in materia di spesa per il personale: nel caso in cui essa sia pari o superiore al 50% della spesa corrente, l'Ente in questione non può procedere ad assunzioni di personale “a qualsivoglia titolo e con qualsiasi tipologia contrattuale”. Si sottolinea fin d'ora come il legislatore non preveda alcuna graduazione del divieto<sup>1</sup> in ragione dei compiti da svolgere né - espressamente - in ragione della tipologia contrattuale.

Le disposizioni richiamate si inseriscono nel più ampio quadro delle misure volte al raggiungimento degli obiettivi posti dal Patto di stabilità interno, definiti annualmente nell'ambito della manovra di finanza pubblica (per il periodo di riferimento l'art. 31 della legge di stabilità 2012, l. 183/2011): questo a sua volta si pone come proiezione nazionale del Patto di stabilità e crescita concordato in sede europea, con l'obiettivo di “assicurare la convergenza delle economie degli Stati membri [...] verso specifici parametri, comuni a tutti e condivisi a livello europeo”<sup>2</sup>.

### 2.

Il mancato rispetto di tali obiettivi implica per l'Ente locale una serie di misure di tipo sanzionatorio, previste dall'art. 31, co. 26 della citata l. 183/2011, che vanno dalla riduzione del fondo sperimentale di rie-

---

\* Dottoranda di ricerca in Diritto costituzionale presso l'Università di Bologna – [marta.morvillo@unibo.it](mailto:marta.morvillo@unibo.it)

<sup>1</sup> L'unica parziale differenziazione prevista dall'art. 76, co. 7, rilevante esclusivamente ai fini della determinazione della possibilità per gli enti di procedere ad assunzioni, riguarda l'onere per le assunzioni del personale destinato allo svolgimento delle funzioni in materia di polizia locale, di istruzione pubblica e del settore sociale, che viene calcolato “nella misura ridotta del 50 per cento”. Anche in tali casi però le assunzioni “continuano a rilevare per intero ai fini del calcolo delle spese di personale” di cui al primo periodo dell'articolo. Successivamente ai fatti qui considerati, con l'art. 4, co. 11 del d.l. 31 agosto 2013, n. 101, è stata prevista una deroga alle limitazioni al ricorso a contratti a tempo indeterminato per il personale educativo delle scuole dell'infanzia e degli asili nido “degli enti gestiti dai comuni”, ferme restando però le previsioni del Patto di stabilità riguardanti tali enti.

<sup>2</sup> P. A. ZERMAN, *Elusione del patto di stabilità interno e responsabilità per danno erariale degli amministratori degli enti locali*, in *Diritto e pratica amministrativa*, marzo 2013.

quilibrio o del fondo perequativo, al divieto di impegnare spese correnti in misura superiore alla media dei tre anni precedenti, di ricorrere all'indebitamento per investimenti, di assumere personale a qualsiasi titolo e con qualsiasi tipologia contrattuale (a prescindere quindi dal rapporto fra spesa per il personale e spesa corrente) e all'obbligo di ridurre le indennità di funzione e i gettoni di presenza.

Su un binario parallelo rispetto all'applicazione automatica di tali sanzioni, va inoltre ricordata l'eventuale apertura di un giudizio di responsabilità amministrativa per danno erariale in capo agli amministratori dell'Ente inadempiente, su iniziativa della Procura regionale presso la Corte dei conti.

Solo qualora ravvisi gli estremi della responsabilità (danno erariale<sup>3</sup>, nesso di causalità, sussistenza del rapporto funzionale e dolo o colpa grave), il pubblico ministero contabile esercita infatti l'azione di responsabilità amministrativo-contabile innanzi alla competente sezione regionale della Corte dei conti in sede giurisdizionale, ai sensi dell'art. 52 r.d. 1214/1934 e dell'art. 1, l. 20/1994<sup>4</sup>.

### 3.

In tale contesto, la vicenda del Comune di Napoli, riguardante l'assunzione a tempo determinato di personale scolastico al di fuori delle condizioni sopra richiamate, e l'epilogo datovi dalla Procura regionale della Corte dei conti campana, offrono lo spunto per svolgere alcune riflessioni sulla derogabilità delle previsioni del Patto di stabilità e sul ruolo della giurisdizione contabile rispetto alle politiche di risanamento della finanza pubblica.

A fronte delle gravi carenze di personale docente nelle scuole dell'infanzia e negli asili nido comunali, e quindi del rischio "concreto ed attuale di non poter assicurare il regolare inizio del nuovo anno scolastico", la Giunta comunale di Napoli approvava all'unanimità la delibera n. 673 del 31 agosto 2012. Pur in presenza di un significativo disavanzo registrato nel conto di bilancio 2011 e del superamento della soglia del 50% nel rapporto fra spesa per il personale e spesa corrente<sup>5</sup>, si disponeva il reclutamento di personale a tempo determinato "nella misura strettamente necessaria a soddisfare le esigenze di continuità dei servizi educativi della scuola dell'infanzia e degli asili comunali [...] nel rispetto delle risorse finanziarie disponibili e dei limiti generali di contenimento della spesa del personale".

Nel corposo preambolo della delibera è possibile individuare i diversi argomenti che la Giunta porta a fondamento della decisione di procedere alle assunzioni: emerge innanzitutto la volontà del Comune di affermare e tutelare i diritti dell'infanzia e in particolare il diritto all'istruzione, attraverso il richiamo alla Costituzione (artt. 2 e 31), alla giurisprudenza costituzionale (sentt. nn. 215/1987 e 80/2010) e alla Convenzione sui diritti del fanciullo (art. 3); a seguire vengono invocate da un lato la qualificazione dell' "istruzione pubblica, ivi compresi i servizi per gli asili nido e quelli per l'assistenza scolastica e refezione" quale funzione fondamentale dei Comuni ai sensi dell'art. 21, co. 3, lett. c) della l. 42/2009 e del d.l. 95/2012; dall'altro la competenza comunale in materia di servizi sociali, cui il settore delle scuole dell'infanzia appare per numerosi profili ricollegabile (art. 131 d. lgs. 112/1998 e Corte cost. n. 92/2011). Quanto alla possibilità di derogare ai vincoli di spesa stabiliti dal Patto di stabilità interno, si richiama la giurisprudenza della Corte dei conti in materia, e in particolare le delibere nn. 46/2011 e 11/2012 delle Sezioni Riunite in sede di controllo che, "in casi di somma urgenza e per lo svolgimento di servizi infungibili ed essenziali" ammettono deroghe al divieto di assunzioni; viene inoltre citata la deliberazione n. 81/2011 della sezione regionale di controllo per la Regione

<sup>3</sup> Sono varie le fattispecie che possono configurare danno erariale, fra cui: ingiustificata mancata entrata, maggiore spesa, o diminuzione patrimoniale, danno da disservizio, danno all'immagine e danno da distrazione di risorse. Si tratta tuttavia di ipotesi atipiche, che possono arrivare a comprendere "ogni interesse della comunità purché affidato alla cura di un apparato pubblico ed economicamente valutabile". V. TENORE, *La nuova Corte dei conti, pensioni, responsabilità, controlli*, 2013, 166 e ss.

<sup>4</sup> Sull'assenza di automatismo fra mancato rispetto del patto di stabilità e responsabilità per danno erariale si veda ANCI - IFEL, *Patto di stabilità interno - Profili di responsabilità e danno erariale - Nota di chiarimento*, 17 luglio 2009.

<sup>5</sup> Tali criticità sono state evidenziate sia dal Ragioniere generale nel Parere di regolarità contabile del 31 agosto 2012, sia dal Segretario generale nelle osservazioni svolte nella medesima data, secondo cui la creazione "di uno spazio additivo o derogatorio dei vincoli o divieti normativi in materia assunzionale, su cui poter far leva, in via eccezionale e con un congruo apparato motivazionale, nelle scelte di pianificazione del fabbisogno delle risorse umane", è rimessa "all'esclusiva valutazione dell'Amministrazione comunale con l'adozione della presente proposta". Viene inoltre sottolineata la mancanza, nella delibera, della quantificazione dei contratti da stipulare (demandata al Responsabile del Servizio educativo e scuole comunali) e, conseguentemente, della spesa autorizzata. Suscita invece perplessità il mancato coinvolgimento nel procedimento del Collegio dei revisori dei conti.

Liguria, evidenziando infine come il Comune avesse già intrapreso interventi di razionalizzazione della spesa e risanamento dei conti.

Dopo la stipulazione di una prima *tranche* di contratti (38 incarichi di educatore e 19 di docente di sostegno), l'esecuzione della delibera in esame si è arrestata di fronte al rifiuto opposto dai dirigenti comunali coinvolti di procedere con le assunzioni, in ragione del mancato rispetto dei limiti di spesa. Rifiuto superato con l'emanazione del decreto sindacale n. 584 del 21 novembre 2012, con cui il Sindaco ha incaricato il nuovo Direttore Generale di porre in essere "ogni atto necessario alla piena e completa attuazione della delibera di Giunta Comunale n. 673 del 31 agosto 2012, se del caso, anche attraverso l'esercizio diretto dei relativi compiti di gestione". Si è quindi pervenuti alla stipula di 128 contratti per educatori degli asili nido e 154 contratti per insegnanti delle scuole elementari, inclusi quelli di sostegno.

#### 4.

In base alle risultanze delle indagini svolte dalla Guardia di Finanza la Procura regionale non ha ritenuto sussistenti gli estremi per l'esercizio dell'azione di responsabilità amministrativo-contabile, disponendo l'archiviazione in data 24 maggio 2013. A fondamento di tale decisione si invoca la già citata delibera n. 46/contr/2011, resa dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti in sede di controllo in relazione all'art. 76, co. 7 del d.l. 112/2008 (come modificato dall'art. 14, co. 9 del d.l. 78/2010), in cui si afferma che il divieto di disporre nuove assunzioni si applica a prescindere dal titolo e dalla tipologia contrattuale "ferme restando le eccezioni espressamente stabilite per legge, gli interventi caratterizzati da ipotesi di somma urgenza e lo svolgimento di servizi infungibili ed essenziali". A partire da questo presupposto, la Procura procede all'esame delle circostanze concrete, al fine di verificare se ricorrano le ipotesi di somma urgenza e di infungibilità ed essenzialità dei servizi prestati, sottolineando la necessità di adottare "parametri certi e rigorosi, perché la specialità della deroga non può lasciare spazi a interpretazioni discrezionali o di comodo".

Mentre manca qualsiasi valutazione circa la sussistenza della situazione di somma urgenza richiesta in collegamento con l'infungibilità dei servizi, è in relazione a quest'ultimo aspetto che si sviluppa la motivazione del magistrato contabile, articolandosi lungo due filoni argomentativi: in primo luogo vengono infatti invocati la delibera 10/133/CR6/C1 della Conferenza delle regioni e delle Province Autonome e alcuni pareri resi dalle sezioni regionali della Corte dei conti, che riconoscono quali "servizi infungibili ed essenziali" ai fini della deroga al patto di stabilità, le funzioni fondamentali definite dall'art. 21, co. 3 della l. 42/2009<sup>6</sup>; da tale indirizzo emergerebbe "la necessità di dovere procedere comunque a letture costituzionalmente orientate per potere valutare la legittimità delle scelte operate dagli Enti locali", in particolare in casi quale quello in esame, in cui vengono in rilievo situazioni costituzionalmente rilevanti, come il diritto all'istruzione, "che non possono essere comprese in alcun modo".

A tale proposito, la Procura richiama la giurisprudenza costituzionale e contabile che riconosce l'appartenenza della scuola dell'infanzia al settore costituzionalmente garantito dell'istruzione (Corte cost. n. 370/2003; Corte dei conti, Sez. controllo Veneto 979/2012/PAR del 28 novembre 2012), per poi riprendere le considerazioni riguardanti il bilanciamento fra diritti fondamentali e diritti a contenuto economico, fino a risalire alla decisione Omega della Corte di Giustizia (causa C-36/02), che porrebbe le basi per "una sorta di gerarchia tra diritti, pur se al vertice di questa sembrano ancora porsi le ragioni della finanza piuttosto che i diritti che regolamentano i rapporti etico sociali"<sup>7</sup>.

Tale ricostruzione giurisprudenziale porta la procura a concludere nel senso che "le norme statali che fissano limiti alla spesa delle Regioni e degli Enti locali, pur se riconosciute nell'ambito dei principi fon-

<sup>6</sup> Si richiamano i seguenti pareri: Sez. controllo Lombardia, 346/2012/PAR del 20 luglio 2012; Sez. controllo Toscana, 519/2011/PAR del 20 dicembre 2011; Sez. controllo Piemonte 149/2011/SRCP/PRSE, del 14 novembre 2011; Sez. controllo Liguria delib. 81/2011 dell'1 dicembre 2011.

<sup>7</sup> Il riferimento alla c.d. decisione Omega suscita alcune perplessità, dovute alla sua eterogeneità rispetto ai temi oggetto del provvedimento di archiviazione: la questione riguardava infatti il contemperamento fra libera prestazione dei servizi e libera circolazione delle merci da un lato e dignità della persona dall'altro, in occasione dell'apertura nella città di Bonn di un locale chiamato "laserdromo" adibito alla pratica di giochi con apparecchi di puntamento a raggi laser simili ad armi da fuoco, implicanti la "simulazione di omicidi" e ritenuti contrari alla dignità umana. La Corte di giustizia decide sulla questione pregiudiziale sollevata dal *Bundesverwaltungsgericht* dichiarando che "il diritto comunitario non osta a che un'attività economica consistente nello sfruttamento commerciale di giochi di simulazione di omicidi sia vietata da un provvedimento nazionale adottato per motivi di salvaguardia dell'ordine pubblico perché tale attività viola la dignità umana (punto 41 della motivazione). Appare però di tutta evidenza la disomogeneità fra diritti a matrice economica (dei singoli) e vincoli di spesa in capo alle pubbliche amministrazioni.

damentali di contenimento della finanza pubblica, non possono comprimere i diritti infungibili e funzioni fondamentali". È quindi da escludere la sussistenza di una violazione della legge di stabilità, la cui applicazione è stata anzi "ispirata dalle indicazioni della Magistratura contabile, degli Organi di Giustizia Europea nonché dalla Conferenza delle Regioni".

## 5.

Sono vari i profili di interesse presentati dal provvedimento in esame, e in particolare appare opportuno soffermarsi sulle argomentazioni addotte dalla Procura campana, collocandole nel contesto dell'ordinamento costituzionale a seguito della riforma c.d. "del pareggio di bilancio".

Già ad una prima lettura del provvedimento illustrato colpisce l'assenza di qualsiasi riferimento alla riforma operata con l. cost. 1/2012. Come noto, questa ha introdotto il principio dell'equilibrio di bilancio per lo Stato (art. 81 Cost.) e, in termini più rigorosi, per Regioni ed Enti che sono chiamati a concorrere alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica e al rispetto degli impegni presi in sede europea (art. 119 Cost.). Suscita quindi alcune perplessità il ripetuto appellarsi della Procura alla necessità di operare un'interpretazione costituzionalmente orientata delle norme che fissano limiti di spesa per Regioni ed Enti locali, senza poi nemmeno accennare alle modifiche intervenute, di recente e in modo assai rilevante per la questione in esame, proprio nel dettato costituzionale che si assume a parametro. In altri termini: ciò che si deve intendere come "costituzionalmente conforme" è mutato a seguito della recente riforma della Carta, o al contrario non ne è stato toccato?

Sull'impatto che essa ha avuto sull'ordinamento la dottrina ha ampiamente dibattuto, e dalla discussione sono emerse letture anche assai diverse del come e del quanto sia cambiato il "paesaggio costituzionale". Se da parte di alcuni si è sostenuto che la riforma abbia stravolto il rapporto fra economia e diritti prefigurato dai costituenti, segnando la fine del c.d. *welfare state* e della possibilità di attuare politiche espansive<sup>8</sup>, altri hanno invece visto nell'introduzione di principi più stringenti in materia di bilancio e indebitamento un'opportunità per ri-declinare il discorso sui diritti in senso "inclusivo e intergenerazionale"<sup>9</sup>; altri ancora hanno proposto una lettura "originalista" della riforma, riconducendo le innovazioni introdotte nell'alveo dei "contenuti di valore" tracciati in sede costituente<sup>10</sup>. Appare in ogni caso incontestabile l'accentuarsi, in tutte le diramazioni dell'ordinamento, del peso delle norme in materia di finanza pubblica e di contenimento della spesa: la congiuntura economica, dal punto di vista fattuale, la l. cost. 1/2012 (a cui si aggiunge la relativa legge di attuazione "rinforzata", n. 243/2012) e i vincoli europei, ora richiamati dall'art. 119 oltre che dall'art. 117 Cost., dal punto di vista formale, determinano un rafforzamento della coerenza di tali norme.

## 6.

La disomogeneità del ragionamento della Procura rispetto al maggior peso assunto dalle esigenze di equilibrio fra entrate e spese sul "piatto" del bilanciamento emerge anche dall'esame della giurisprudenza costituzionale in materia di misure di contenimento della spesa per il personale. Sono ormai numerose le decisioni che riconoscono l'art. 76, co. 7 del d.l. 112/2008 (e le sue successive modificazioni) quale principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, riconducibile alla sfera di competenza legislativa concorrente ex art. 117, co. 3 Cost.: basti in questa sede ricordare la sent. 148/2012 che, richiamandosi alla sent. 169/2007, afferma come "la spesa per il personale, per la sua importanza strategica ai fini dell'attuazione del patto di stabilità interna (data la sua rilevante entità), costituisce non già una minuta voce di dettaglio, ma un importante aggregato della spesa di parte corrente, con la conseguenza che le disposizioni relative al suo contenimento assurgono a principio fondamentale della legislazione statale"<sup>11</sup>. In termini analoghi si esprimono le sentt. 161 e 271 del 2012, nonché la più recente sent. 130/2013, che qualifica l'art.

<sup>8</sup> R. PEREZ, *Il pareggio di bilancio in Costituzione*, in *Giornale di Diritto amministrativo*, 10/2012, 929 ss.; F. BILANCIA, *Note critiche sul c.d. "pareggio di bilancio"*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), 2/2012.

<sup>9</sup> A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e stato costituzionale*, in corso di pubblicazione su *Diritto e Lavoro*, 2013.

<sup>10</sup> M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in *Astrid*, 2012, 31 ss.

<sup>11</sup> Punto 5.1 del *considerato in diritto*.

14, co. 9 del d.l. 78/2010, modificativo dell'art. 76, co. 7 del d.l. 112/2008 alla stregua di "norma interposta al parametro costituzionale di coordinamento della finanza pubblica"<sup>12</sup>.

Tale riassetto dell'ordinamento intorno alle politiche di bilancio non ha tardato a manifestarsi anche nell'attività del giudice contabile, da più parti indicato come figura-chiave per l'effettiva attuazione delle nuove norme in materia di finanza pubblica<sup>13</sup>. Sebbene le misure di rafforzamento della posizione della Corte dei conti abbiano riguardato principalmente le attribuzioni in materia di controllo<sup>14</sup>, non si può negare, anche sulla base di un disegno unitario delle attribuzioni di tale organo, come le stesse le sezioni giurisdizionali siano chiamate a rivestire un ruolo di primo piano. A tale proposito va ricordata la sent. n. 2/2013 delle Sezioni Riunite in sede giurisdizionale che, nell'accogliere il ricorso presentato dal Comune di Belcastro (CZ) per l'annullamento della delibera della sezione regionale di controllo per la Regione Calabria n. 20/2013, in materia di requisiti necessari del piano di riequilibrio finanziario, sottolinea come per effetto della l. cost. 1/2012 "le 'materie di contabilità pubblica' [ex art. 103 Cost.] possono oggi correttamente e positivamente individuarsi in un organico corpo normativo, inteso alla tutela della integrità dei bilanci pubblici, dotato di copertura costituzionale e presidiato da un giudice naturale, che è la Corte dei conti nelle sue varie attribuzioni costituzionali"<sup>15</sup>.

Per quanto attiene più specificamente all'azione di responsabilità amministrativa in connessione con il mancato rispetto del Patto di stabilità, si indicano di seguito alcuni elementi riconducibili ad un orientamento di segno opposto rispetto al provvedimento di archiviazione della Procura campana<sup>16</sup>: merita innanzitutto di essere segnalato il discorso tenuto all'inaugurazione dell'anno giudiziario dal Procuratore regionale per la Regione Lombardia, da cui emerge una possibile correlazione fra mancato rispetto delle disposizioni funzionali al conseguimento degli obiettivi posti dal Patto di stabilità e azione di responsabilità amministrativa. Sebbene, come notato in apertura, alle due fattispecie corrispondano sanzioni diverse, caratterizzate da diverse finalità (sanzionare l'Ente inadempiente e sanzionare il singolo amministratore), lo sfioramento del Patto di stabilità potrebbe sempre più rappresentare una sorta di "spia" per l'apertura di indagini ad opera delle procure regionali<sup>17</sup>.

In secondo luogo, su un piano diametralmente opposto al provvedimento di archiviazione in commento, si colloca la sentenza n. 2681/2013 della sezione giurisdizionale della Corte dei conti presso la Regione Sicilia: a partire dalla formulazione tassativa del divieto di assunzioni e dal contenuto della riforma costituzionale attuata con l. cost. 1/2012, il giudice contabile arriva a qualificare come "superiori" le esigenze di finanza pubblica "in attuazione di principi di valenza costituzionale", a cui presidio è posto il patto di stabilità, escludendo "qualsiasi utilità conseguita dall'Ente locale dalle prestazioni rese da personale assunto 'contra legem'".

## 7.

Per concludere: è evidente che l'ipotesi di sfioramento del Patto di stabilità interno per lo svolgimento delle funzioni inderogabili ed essenziali degli Enti locali, quale può essere la scuola dell'infanzia, costituisce

<sup>12</sup> Punto 1 del *considerato in diritto*.

<sup>13</sup> D. MORGANTE, *I nuovi presidi della finanza regionale e il ruolo della Corte dei conti nel d.l. 174/2012*, in *federalismi.it*, 2 gennaio 2013; B. CARAVITA DI TORITTO, *Sulla vocazione del nostro tempo per una riforma della Corte dei conti e la ricostruzione unitaria delle sue funzioni*, in *federalismi.it*, 2 maggio 2012; M. RISTUCCIA, *La Corte dei conti quale strumento di governance*, in *Democrazia e diritto*, n. 3-4/2011, 39 ss.; U. ALLEGRETTI, *Controllo finanziario e Corte dei conti: dall'unificazione nazionale alle attuali prospettive*, in *www.associazionedeicostituzionalisti.it*, n. 1/2013, 12.

<sup>14</sup> *In primis* il d.l. 174/2012, come convertito dalla l. 213/2012 (pur dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 219/2013, di accoglimento parziale). Cfr. anche l'art. 20 l. 243/2012 e la sentenza della Corte costituzionale n. 60/2013. Per un commento, D. MORGANTE, *Controlli della Corte dei conti e controlli regionali: autonomia e distinzione nella sentenza della Corte costituzionale n. 60/2013*, in *federalismi.it*, 1 Maggio 2013; T. TESSARO, *Il "decreto Enti locali"*, Maggioli Editore, 2013.

<sup>15</sup> Punto 4.11 della motivazione.

<sup>16</sup> A titolo esemplificativo e senza pretese di completezza, si segnalano di seguito alcune decisioni della sezione giurisdizionale per la Regione Lazio che, sebbene al di fuori dei casi di "servizi infungibili e urgenti", e sebbene precedenti alla riforma costituzionale, danno un'applicazione rigorosa alle disposizioni in materia di limiti alle assunzioni di personale per gli enti locali: 1216/2008 (in materia di assunzione di dirigenti a tempo determinato); 1630/2010 (in materia di stabilizzazione di lavoratori iscritti alla lista di mobilità); 967/2010 (in materia di stipulazione di contratti di lavoro a tempo determinato per prestazioni professionali).

<sup>17</sup> Corte dei conti, Inaugurazione anno giudiziario 2013, relazione del Procuratore regionale Antonio Caruso, 21 febbraio 2013. Gianni Trovati, *Rischio condanna per chi sfiora il Patto di stabilità*, in *Eventiquattro*, il Sole 24ore, 22 febbraio 2013.

un aspetto problematico del rapporto fra vincoli finanziari e soddisfacimento dei diritti di prestazione<sup>18</sup>. La complessità della questione non basta tuttavia a fugare le perplessità suscitate dal percorso argomentativo proposto dalla Procura campana: l'incursione nel terreno del bilanciamento, in assenza peraltro di qualsivoglia riferimento alla riforma costituzionale che ha, in modo più o meno incisivo a seconda dell'interpretazione che si accoglie, ridefinito i "pesi specifici", non appare del tutto convincente; indubbiamente l'attuazione dei "nuovi" principi costituzionali in materia di finanza pubblica richiederà un progressivo adattamento dell'ordinamento, all'interno del quale potranno forse trovare spazio degli allentamenti del rigore della disciplina. Non appare tuttavia auspicabile che tali aggiustamenti siano operati caso per caso dal magistrato contabile, rientrando invece nella sfera di discrezionalità politica del legislatore e, eventualmente, nell'ambito del sindacato di ragionevolezza della Corte costituzionale. Corte costituzionale che, peraltro, sembra aver intrapreso un percorso giurisprudenziale volto alla valorizzazione del portato della riforma del 2012, e in particolare del principio dell'equilibrio di bilancio di cui all'art. 81 Cost., anche nel periodo precedente alla sua effettiva applicazione, prevista a partire dall'esercizio finanziario 2014: non è sfuggito alla dottrina come, già dalla sent. 70/2012<sup>19</sup>, la Corte abbia infatti adottato una "lettura 'in senso fortè'" del parametro costituzionale nella sua formulazione originaria, da cui ricava un "principio finanziario immanente all'ordinamento"<sup>20</sup>.

Fermo restando che anche un provvedimento di archiviazione basato su un'istruttoria completa e adeguatamente motivato può svolgere un'importante funzione di orientamento verso una buona gestione delle risorse da parte delle pubbliche amministrazioni<sup>21</sup>, forse un'argomentazione più persuasiva dell'insussistenza degli estremi per l'esercizio dell'azione di responsabilità si sarebbe potuta sviluppare attorno ai profili dell'obbligatorietà del servizio e dell'urgenza del provvedere, oltre che alla valutazione del vantaggio comunque conseguito dalla comunità amministrata ex art. 1-ter l. 20/1994.

---

<sup>18</sup> A riprova della complessità della questione, e in particolare del caso della scuola dell'infanzia, si veda la (già ricordata) introduzione ad opera dell'art. 4, co. 11 del d.l. 101/2013 (attualmente in fase di conversione), del seguente periodo alla fine dell'art. 10, co. 4-bis del d. lgs. 368/2001: "Per assicurare il diritto all'educazione, negli asili nidi e nelle scuole dell'infanzia degli enti gestiti dai comuni, le deroghe di cui al presente comma [al ricorso a contratti a tempo determinato nella pubblica amministrazione] si applicano, nel rispetto del patto di stabilità e dei vincoli finanziari che limitano per gli enti locali la spesa per il personale e il regime delle assunzioni, anche al relativo personale educativo e scolastico".

<sup>19</sup> Si veda il commento di G. RIVOCCHI, *Il difetto di copertura di una legge regionale di bilancio: la Corte accelera sul c.d. pareggio*, in *Giur. cost.*, 2012, 744 ss. Vanno inoltre segnalate le sentt. 115/2012 e 26/2013.

<sup>20</sup> N. LUPO, G. RIVOCCHI, *Quando l'equilibrio di bilancio prevale sulle politiche sanitarie regionali*, in *Le Regioni*, n. 5-6/2012, 1063.

<sup>21</sup> Corte dei conti, Inaugurazione anno giudiziario 2013, relazione del Procuratore regionale Antonio Caruso, 21 febbraio 2013.