REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 31 maggio 2017, composta da:

Dott.ssa Diana CALACIURA TRAINA Presidente

Dott. Giampiero PIZZICONI Primo Referendario, relatore

Dott.ssa Francesca DIMITA Primo Referendario

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 con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria una Sezione regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti con delibera n. 14/2000 in data 16 giugno 2000, modificato da ultimo con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 del 19 giugno 2008;

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;

VISTI gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, approvati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004, come modificati e integrati dalla delibera

n.9/SEZAUT/2009/INPR del 3 luglio 2009 e, da ultimo, dalla deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/CONTR del 17 novembre 2010;

VISTA la richiesta di parere inoltrata dal Comune di Trevenzuolo (VR) prot. n. 1520 del 02/03/2017 acquisita, in data 03/03/2017, al protocollo Cdc n.2189;

VISTA l'ordinanza n. 30/2017 con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna adunanza;

UDITO il magistrato relatore Dott. Giampiero Pizziconi;

FATTO

Il Comune di Trevenzuolo (VR), nella stringata istanza inviata a questa Sezione, ha chiesto se la spesa sostenuta per sostituire una dipendente, assentatasi per un congedo straordinario di due anni ai sensi dell'art. 3, comma 3, della Legge 104/92 e ss. m. e i., debba essere considerata quale spesa di personale rientrante nei limiti di spesa dell'Ente.

DIRITTO

La richiesta del Comune di Trevenzuolo (VR) è stata espressamente formulata ai sensi dell'art.7, comma 8, della legge 131/2003 e pertanto la Sezione è chiamata a verificare preliminarmente i profili di ammissibilità soggettiva (legittimazione dell'organo richiedente) e oggettiva (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica, generalità ed astrattezza del quesito proposto, mancanza di interferenza con altre funzioni svolte dalla magistratura contabile o con giudizi pendenti o potenzialmente presso le instaurabili

magistrature sia civile che amministrativa) della richiesta medesima.

L'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131 riserva la facoltà di richiedere pareri in materia di contabilità pubblica esclusivamente alle Regioni e, "*di norma per il tramite del consiglio delle Autonomie locali*", ai Comuni, alle Province e alle Città metropolitane. La medesima facoltà, stante la natura speciale della funzione consultiva attribuita alla Corte, non può pertanto essere estesa a soggetti diversi da quelli espressamente indicati dalla legge.

La legittimazione alla richiesta di parere, inoltre, per i riflessi che ne possono scaturire sulla gestione finanziaria dell'ente, deve essere riconosciuta all'organo legislativamente investito della rappresentanza legale dell'ente medesimo ed individuabile, di regola, nel Presidente della Giunta regionale, nel Sindaco e nel Presidente della Provincia.

La richiesta di parere, in quanto proveniente dal Sindaco organo rappresentativo dell'Ente, è, quindi, senz'altro ammissibile.

Per quanto attiene la legittimazione oggettiva alla richiesta di parere si osserva che la facoltà di richiedere pareri, oltre ad essere limitata ai soggetti sopra indicati, risulta legislativamente circoscritta alla sola materia della contabilità pubblica.

La funzione di consulenza riconosciuta alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti non è quindi di carattere generale, ma, coerentemente con le finalità di coordinamento della finanza

pubblica perseguite dalla legge attributiva, si esplica esclusivamente su quesiti attinenti l'interpretazione di norme di contabilità e finanza pubblica, in modo da assicurarne una uniforme applicazione da parte delle autonomie territoriali.

Le Sezioni Riunite della Corte dei conti, chiamate a pronunciarsi nell'esercizio delle funzioni di coordinamento ad esse assegnate dall'art. 17, comma 31, del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, con la deliberazione n. 54/2010, hanno precisato che la funzione consultiva deve svolgersi anche in ordine a quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica, e in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'ente e sui pertinenti equilibri di bilancio.

Si ritiene, in ogni caso, che il parere possa essere fornito solo rispetto a questioni di carattere generale che si prestino ad essere considerate in astratto, escludendo ogni valutazione su atti o casi specifici che determinerebbe un'ingerenza della Corte nella concreta attività dell'ente e, in ultima analisi, una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza riconosciuta alla Corte dei conti dalla Costituzione repubblicana.

Le Sezioni regionali non possono pronunciarsi, inoltre, su quesiti che implichino valutazioni di comportamenti amministrativi suscettibili di interferire con altre funzioni intestate alla stessa

Corte dei conti, ad altri organi giurisdizionali o a soggetti pubblici investiti dalla legge di funzioni di controllo o consulenza in determinate materie.

Ora, il quesito all'esame di questa Sezione investe profili attinenti la spesa del personale, la cui rilevanza, in termini di contabilità pubblica è indubbia (rappresentando una delle voci di costo maggiormente significative per i bilanci delle amministrazioni pubbliche): esso deve pertanto ritenersi ammissibile anche sotto il profilo oggettivo.

Venendo al merito, dalla lettura della sintetica richiesta sembrerebbe trarsi che la stessa sia finalizzata a conoscere se l'onere a carico dall'ente locale relativo alla spesa sostenuta per un lavoratore assunto in sostituzione di un dipendente che sia collocato in congedo straordinario in applicazione dei benefici di cui alla legge 104/1992, debba o meno essere considerata ai fini del calcolo dei vigenti vincoli di spesa del personale.

Orbene, è fuor di dubbio che la sostituzione non potrà che avvenire mediante il ricorso ad istituti consentiti dall'ordinamento del personale degli enti locali, ove tuttavia, il relativo utilizzo sia compatibile con i vigenti vincoli di finanza pubblica: in particolare ci si riferisce al ricorso a forme di lavoro flessibile; all'utilizzo del personale in convenzione ai sensi dell'articolo 1, comma 557 della legge 311/2004; ad eventuali comandi temporanei di personale proveniente da altre amministrazioni.

Quanto all'operatività dei vincoli di spesa assoluti del personale e

assunzionali previsti dalla vigente normativa per le amministrazioni locali, la Sezione delle Autonomie di questa Corte si è più volte espressa in merito: si ricordano in questa sede le deliberazioni nn. 27/SEZAUT/2015/QMIG e 16/SEZAUT/2016/QMIG, al contenuto delle quali si rinvia.

In relazione, poi, al rapporto tra i due istituti da ultimo citati (utilizzo del personale ex art. 1, comma 557, legge 311/2004 e comando) e le normative vincolistiche in materia di spesa del personale degli enti locali, si vedano gli approdi interpretativi cui è giunta la già citata Sezione delle Autonomie con le deliberazioni nn. 23 del 20 giugno 2016 e 12 del 4 maggio 2017. Tuttavia, quale che sia la soluzione per la quale l'amministrazione opterà, l'ente, nel periodo considerato, dovrà comunque sostenere la spesa per il pagamento, al dipendente posto in congedo straordinario, della indennità prevista dalla normativa in vigore (cfr. art. 42, Legge 104/1992; articoli 33, comma 1 e 42, commi 5, 5 bis e 5 ter, del D.Lgs. n. 151/2001; Circolare INPDAP 10 gennaio 2001 n. 2): tale onere andrà comunque quantificato nell'ambito del calcolo dei limiti della spesa del personale imposti dalla legislazione vincolistica vigente (art. 1 della legge 296/2006 comma 562 per gli enti non soggetti al patto di stabilità e combinato disposto dei commi 557 e 557 quater, per gli enti soggetti).

Peraltro, sul rapporto tra il diritto del lavoratore dipendente da una pubblica amministrazione ad usufruire dei benefici della Legge 104/1992 per assistere un famigliare disabile (in presenza dei

requisiti richiesti), ed i vincoli di finanza pubblica in materia di contenimento o riduzione della spesa di personale, la Corte dei conti ha avuto modo di affermare che " …."*…– comunque da osservare - non possono, però, "degradare" nella singola fattispecie il diritto potestativo del dipendente al congedo retribuito per l'assistenza del familiare disabile, cui l'Amministrazione è altresì assoggettata in presenza dei presupposti previsti dalla normativa lavoristica di settore, dovendo quindi rispettare simultaneamente entrambe le tipologie di vincoli, id est di finanza pubblica nonché derivanti dal diritto potestativo del dipendente"* (Deliberazione Sezione regionale di controllo per la Lombardia n. 463/2011/PAR).

Ove, come sopra evidenziato, l'amministrazione scelga, ed abbia la possibilità di farlo nel rispetto dei richiamati vincoli di spesa assoluta di personale, di effettuare la sostituzione del dipendente in congedo straordinario mediante il ricorso a forme di lavoro flessibili, sarà comunque tenuta all'osservanza dei relativi vincoli di finanza pubblica ai quali detta spesa è soggetta.

Ci si riferisce, in particolare ai limiti imposti per gli enti locali nel ricorso al lavoro flessibile dall'articolo 9, comma 28 del D.L. 78/2010.

Le conclusioni sopra richiamate sono anche dettate dal fatto che, seppur la motivazione del collocamento in congedo straordinario del lavoratore sia prevista da una disposizione posta a tutela delle particolari condizioni di una categoria di persone, non è dato rinvenire nell'ordinamento specifiche norme che facciano ritenere

l’ammontare della spesa del personale utilizzato per la temporanea sostituzione, sottratta ai regimi vincolistici vigenti (in questo caso, per le amministrazioni locali). Invero, sul punto, si osserva che quando il legislatore ha voluto sottrarre al regime vincolistico della spesa particolari oneri del personale, lo ha espressamente previsto. E’ il caso, ad esempio, della previsione dell’articolo 1, comma 424 della legge n. 190/2014 in ordine alle misure finalizzate al riassorbimento del personale eccedentario degli enti di area vasta. Infatti, in detta disposizione al primo periodo si stabilisce che: *“424. Le regioni e gli enti locali, per gli anni 2015 e 2016, destinano le risorse per le assunzioni a tempo indeterminato, nelle percentuali stabilite dalla normativa vigente, all'immissione nei ruoli dei vincitori di concorso pubblico collocati nelle proprie graduatorie vigenti o approvate alla data di entrata in vigore della presente legge e alla ricollocazione nei propri ruoli delle unità soprannumerarie destinatarie dei processi di mobilità”.* Mentre, al quarto periodo si dispone: *“Fermi restando i vincoli del patto di stabilità interno e la sostenibilità finanziaria e di bilancio dell'ente, le spese per il personale ricollocato secondo il presente comma non si calcolano, al fine del rispetto del tetto di spesa di cui al comma 557 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296”*.

In tale ipotesi, dunque il legislatore, al fine di favorire il riassorbimento dei dipendenti eccedentari degli enti di area vasta anche per concorrere alla salvaguardia dei livelli occupazionali, ha previsto che la relativa spesa che andranno a sostenere gli enti

(regioni ed enti locali) che li ricollocano nei propri ruoli, non vada calcolata "*…al fine del rispetto del tetto di spesa di cui al comma 557 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296":* con ciò, di fatto "sterilizzandola" ai fini dell'operatività dei vincoli di spesa di personale.

Al di fuori, dunque, di specifiche deroghe, le spese del personale comunque sostenute vanno computate in relazione all'operatività dei singoli vincoli sopra richiamati: vincoli che disciplinano puntualmente anche le facoltà assunzionali degli enti territoriali.

Di conseguenza, nel caso in specie, il Comune di Trevenzuolo non solo dovrà conteggiare ai fini dei vincoli operanti la spesa sostenuta per il pagamento al dipendente collocato in congedo straordinario della specifica indennità, in applicazione delle previsioni di cui alla legge 104/1992 ma, una eventuale sostituzione temporanea dello stesso dipendente potrà avvenire solo se l'ente rispetta i vincoli generali di spesa di personale (nel caso del comune di Trevenzuolo il combinato disposto dei commi 557 e 557 quater della legge 296/2006) e quelli particolari relativi all'operatività degli istituti ai quali avrà deciso di ricorrere ed in particolare, nel caso del lavoro flessibile, ai limiti assunzionali previsti dall'articolo 9, comma 28, del D.L. 78/2010.

PQM

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per il Veneto rende il parere nei termini sopra indicati.

Copia della deliberazione sarà trasmessa, a cura del Direttore della

Segreteria, al Sindaco del Comune di Trevenzuolo (VR).

Così deliberato in Venezia, nella Camera di Consiglio del 31 maggio 2017.

Il Magistrato relatore Il Presidente

F.to Dott. Giampiero Pizziconi F.to Dott.ssa Diana Calaciura Traina

Depositato in Segreteria il 26 giugno 2017

IL DIRETTORE DI SEGRETERIA

F.to Dott.ssa Raffaella Brandolese