



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 18 ottobre 2018

composta dai magistrati:

Diana CALACIURA TRAINA	Presidente
Maria Laura PRISLEI	Consigliere
Giampiero PIZZICONI	Consigliere relatore
Tiziano TESSARO	Consigliere
Amedeo BIANCHI	Consigliere
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 modificato da ultimo con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 del 19 giugno 2008 con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria la Sezione regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000;

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°;

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 Sindaco del Comune di Candiana prot. n. 4608 del 6 settembre 2018, acquisita al prot. C.d.c. n. 7824-7/09/2018-SC_VEN-T97-A;

VISTA l'ordinanza del Presidente n. 53/2018 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il relatore, Consigliere Giampiero Pizziconi

FATTO

Il Sindaco del Comune di Candiana ha inviato la richiesta di parere ex art. 7, comma 8, della Legge n. 131/2003 esponendo quanto segue.

Il Comune indica che a seguito di movimentazioni di personale nel corso del 2018 e, in particolare, a causa della mancata acquisizione per mobilità esterna da altro Comune di un operaio specializzato cat. B3, necessario a garantire il servizio scuolabus, risulta necessario rivedere il fabbisogno del personale variando alcuni profili professionali. In tal modo le risorse umane disponibili potrebbero acquisire una formazione mirata in

tutti i servizi comunali dell'area di appartenenza.

Il Comune segnala, poi, che ha sostenuto la spesa di € 2.000,00 per contratti di lavoro flessibile, pari al tetto annuo consentito all'ente, per supporto personale altri Comuni e che comunque le spese del lavoro flessibile nel 2009 sono state bassissime e con tale disponibilità non è in grado di far fronte alle esigenze dell'avvenuta cessazione di due unità di personale e alla mobilità presso altri enti di altre due unità rispetto a quelle attualmente in servizio (7 dipendenti in totale); viene, inoltre dato atto del rispetto dell'obbligo di contenimento della spesa di personale previsto dall'art. 1, comma 557, della Legge n. 296/2006 e ss.mm., del rispetto del pareggio finanziario per l'anno 2019-2021 e delle norme in materia di spesa del personale.

L'Ente attesta, inoltre, che la spesa complessiva di personale del Comune di Candiana viene contenuta rispetto a quella del triennio 2011/2013, non versa in situazioni di deficitarietà strutturale, come da parametri allegati alla deliberazione di Consiglio Comunale n 7 del 30.04.2018 con la quale è stato approvato il rendiconto di gestione 2017, ha rispettato il pareggio finanziario per l'esercizio 2017 come da certificazione trasmessa il 13 marzo 2018 e rinviata in data 26.06.2018 e che l'indicatore dei pagamenti dell'anno 2017 evidenzia il rispetto di quanto disposto dal D. Lgs. 9 ottobre 2002, n. 231;

Il Comune di Candiana chiede, infine se si possa prevedere, considerato che per lo svolgimento dei propri fini istituzionali necessita di un autista di scuolabus cat. B3 fino al 31.12.2018 a fronte di una spesa di € 5.429,21 l'assunzione di un autista manutentore esterno a tempo determinato cat. B3 per 9 mesi per un costo complessivo di € 21.173,92 atteso che *“se tale servizio fosse appaltato all'esterno da indagini di mercato il costo del servizio sarebbe superiore di almeno il 30% - tenuto conto del margine di profitto e dell'IVA 22% per l'appalto esterno - e quindi non finanziabile con le esigue risorse finanziarie di cui attualmente dispone il Comune di Candiana”*.

A supporto di detta richiesta viene allegato, altresì, un preventivo di una cooperativa specializzata dalla quale emerge un costo mensile di € 3.092,70 per detto servizio (€ 27.834,30 per 9 mesi) rappresentando che il Comune di Candiana non dispone delle risorse per sostenere il costo ben superiore di € 6.660,38 e che, comunque, con l'assunzione in parola verrebbe rispettato il principio di riduzione di spesa del personale rispetto al triennio 2011-2013.

DIRITTO

Della richiesta di parere indicata nelle premesse deve essere esaminata, preliminarmente, l'ammissibilità, sotto i profili soggettivo e oggettivo, alla luce dei criteri elaborati dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti ed esplicitati, in particolare, nell'atto di indirizzo del 27 aprile 2004 nonché nella deliberazione n. 5/AUT/2006 del 10 marzo 2006.

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.

Il CAL nella Regione del Veneto è stato formalmente istituito con la recente L.R. n. 31 del 25/09/2017, in attuazione dell'art. 16 Statuto del Veneto, approvato con Legge regionale statutaria 17 aprile 2012, n. 1, ma non è, ad oggi, ancora operativo.

Si precisa che la mancata formulazione delle richieste provenienti da Comuni, Province e Città metropolitane per il tramite del Consiglio delle autonomie locali, secondo il

consolidato orientamento della Sezione, non impedisce l'ammissibilità delle stesse, in attesa dell'entrata in funzione del predetto organo.

Sotto il primo profilo, pertanto, la richiesta deve ritenersi ammissibile, in quanto sottoscritta dal Sindaco dell'ente, organo politico e di vertice, rappresentante legale del medesimo.

Circa la sussistenza del presupposto oggettivo, occorre verificare l'aderenza della questione al concetto di contabilità pubblica.

Come è già stato ricordato, in base all'art. 7, comma 8, della legge 131/2003, la funzione consultiva è circoscritta alla materia della contabilità pubblica ma qualsiasi attività amministrativa può avere riflessi finanziari e, quindi, ove non si adottasse una nozione tecnica del concetto di contabilità pubblica, s'incorrerebbe in una dilatazione dell'ambito oggettivo della funzione consultiva, rendendo la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti organo di consulenza generale dell'amministrazione pubblica.

Sul punto, vengono in ausilio gli indirizzi ed i criteri generali della Sezione delle Autonomie, approvati il 27 aprile 2004 e la delibera 5/AUT/2006 del 10 marzo 2006, che hanno ristretto l'ambito oggettivo alla normativa e ai relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, compresi, in particolare, la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziario-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli.

Con deliberazione 17 novembre 2010, n. 54, le Sezioni riunite hanno, peraltro, chiarito che la nozione di contabilità pubblica comprende anche i *"quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti da principi di coordinamento della finanza pubblica (...), contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio"*.

Successivamente la Sezione delle autonomie, con la deliberazione n. 3/2014/SEZAUT, ha precisato che *"materie estranee, nel loro nucleo originario alla contabilità pubblica – in una visione dinamica dell'accezione che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri – possono ritenersi ad essa riconducibili, per effetto della particolare considerazione riservata dal Legislatore, nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica"*: solo in tale particolare evenienza, una materia comunemente afferente alla gestione amministrativa può venire in rilievo sotto il profilo della contabilità pubblica.

In ogni caso, come già precisato nei citati atti di indirizzo, nonché in numerose delibere di questa Sezione, possono essere oggetto della funzione consultiva della Corte dei Conti, le sole richieste di parere di carattere generale e astratto; non rientrando in tali fattispecie le richieste concernenti valutazioni su casi o atti gestionali specifici.

Ne consegue che, come rilevato di recente dalla Sezione Lombardia nella deliberazione n.108/2018, *"la funzione consultiva non può avere ad oggetto fattispecie specifiche, né può estendersi sino ad impingere, in tutto o in parte, nell'ambito della discrezionalità, nonché nelle specifiche attribuzioni e delle responsabilità, degli Enti interpellanti e dei loro organi ove nel caso di specie è palese che la finalità della richiesta di parere non è esclusivamente ottenere chiarimenti sulle normative e sui relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, l'attività"*

finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore (cit. Sezioni Riunite in sede di controllo, deliberazione n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010), bensì anche di ricevere indicazioni circa la soluzione gestionale prospettata per risolvere il rappresentato caso concreto, in una prospettiva, non conforme a legge, di apertura ad una consulenza generale della Corte dei conti”.

Ora, nel caso di specie, la richiesta di parere potrebbe essere compresa nell’ambito della contabilità pubblica ma non si può non rilevare che essa è sottesa a determinare, qualora accolta, un coinvolgimento diretto di questa Sezione di controllo nella sfera dell’amministrazione attiva, incompatibile con le funzioni alla stessa attribuite dal vigente ordinamento e con la sua fondamentale posizione di indipendenza e neutralità. Inoltre, se la Sezione si esprimesse sulla legittimità della richiamata attività amministrativo-gestionale interpreterebbe la funzione consultiva intestata alla Corte dei conti come funzione "consulenziale" (generale) sull'attività dell'Amministrazione locale ciò, come detto, determinerebbe una impropria ingerenza della Corte nell'amministrazione attiva.

Sulla base di quanto sopra evidenziato, la richiesta di parere del Sindaco di Candiana dev’essere considerata oggettivamente inammissibile in quanto il quesito, invece di porre una questione generale ed astratta riguardante aspetti di contabilità pubblica, prospetta la soluzione ad un concreto episodio di amministrazione attiva, tuttora in corso.

La Sezione di controllo, tuttavia, in un'ottica collaborativa e sempre in linea generale, ritiene in ordine al rispetto del vincolo della spesa di personale flessibile, di richiamare i seguenti principi.

La questione sollevata dal Comune di Candiana riguarda, di fatto, l’operatività del limite previsto dall’art. 9, comma 28, del d.l. 31 maggio 2010, n. 78 nell’ipotesi in cui un ente locale di piccole dimensioni abbia fatto ricorso a personale a tempo determinato nel 2009, o nel triennio 2007-2009, per importi di modesta entità non suscettibili di costituire un idoneo e attuale parametro a fini assunzionali.

Già nel 2017 con la deliberazione n. 1 la Sezione Autonomie si era pronunciata stabilendo che *“l’ente locale che non abbia fatto ricorso alle tipologie contrattuali ivi contemplate né nel 2009, né nel triennio 2007-2009, può, con motivato provvedimento, individuare un nuovo parametro di riferimento, costituito dalla spesa strettamente necessaria per far fronte ad un servizio essenziale, non essendo possibile addivenire alla determinazione del limite di spesa di cui all’art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010 e s.m.i.”.*

Ai fini del calcolo del limite normativo, si rende necessario distinguere, infatti, *“tra la fattispecie caratterizzata dall’assenza assoluta della spesa, in cui vi è cioè la mancata previsione del limite stabilito dalla legge (e che, sulla base delle indicazioni fornite dalla delibera Sez. Aut. n 1/2017, richiede comunque l’individuazione di un parametro rispetto al quale dimensionare la spesa, calibrato in particolare sulla “spesa strettamente necessaria per far fronte ad un servizio essenziale per l’ente”) e quella in cui, invece, vi sia una spesa irrisoria (e per la quale permane viceversa il limite normativamente previsto dal citato art. 9 comma 28)”* (Sezione di controllo per il Veneto, deliberazione n. 180/2018) .

Giova da ultimo ricordare che, con la deliberazione n. 15/2018, la Sezione Autonomie si è nuovamente pronunciata sulla questione con particolare riguardo all’ipotesi in cui un ente locale di piccole dimensioni abbia fatto ricorso a personale a tempo determinato nel 2009, o nel triennio 2007-2009, per importi di modesta entità non

suscettibili di costituire un idoneo e attuale parametro a fini assunzionali applicando la medesima “deroga”.

La fattispecie è stata esaminata sulla scorta della considerazione che *“un’interpretazione eccessivamente restrittiva, imponendo l’azzeramento di un aggregato di spesa in luogo della sua semplice riduzione, oltre a risultare eccessivamente penalizzante, finirebbe per risultare anche lesiva dell’autonomia degli enti locali in quanto vanificherebbe quei margini di scelta tra le varie tipologie di spesa nel rispetto del limite complessivo che la stessa Consulta, nella richiamata sentenza n. 173/2012, ha ritenuto incompressibili. Inoltre, il ricorso a queste forme contrattuali non può essere precluso indipendentemente dall’osservanza o meno, da parte dell’ente, dei vincoli di spesa ed assunzionali vigenti, in quanto ciò impedirebbe il ricorso ad una modalità organizzativa che, in presenza dei presupposti stabiliti dall’art. 36 del d.lgs. n. 165/2001, mira a sopperire a carenze temporanee di personale necessario a garantire, soprattutto nei piccoli comuni la continuità dell’attività istituzionale”*.

La Sezione Autonomie è, quindi, giunta a stabilire che *“ai fini della determinazione del limite di spesa previsto dall’art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010 e s.m.i., l’ente locale di minori dimensioni che abbia fatto ricorso alle tipologie contrattuali ivi contemplate nel 2009 o nel triennio 2007-2009 per importi modesti, inidonei a costituire un ragionevole parametro assunzionale, può individuarlo nella spesa strettamente necessaria per far fronte, in via del tutto eccezionale, ad un servizio essenziale per l’ente. Resta fermo il rispetto dei presupposti stabiliti dall’art. 36, commi 2 e ss., del d.lgs. n. 165/2001 e della normativa – anche contrattuale – ivi richiamata, nonché dei vincoli generali previsti dall’ordinamento”*.

L’individuazione del “ragionevole parametro” e del conseguente tetto di spesa dev’essere, però, necessariamente recepita in un motivato provvedimento e poi tradotto in apposito atto a valenza regolamentare.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per il Veneto dichiara inammissibile oggettivamente la suesposta richiesta di parere.

Copia della presente delibera sarà trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, al Sindaco del Comune di Candiana (PD).

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 18 ottobre 2018.

Il Magistrato relatore

F.to Giampiero Pizziconi

Il Presidente

F.to Diana Calaciura Traina

Depositata in Segreteria il 28 novembre 2018

IL DIRETTORE DI SEGRETERIA

F.to Dott.ssa Letizia Rossini