



Deliberazione n. FVG/ 3 /2018/PAR

REPUBBLICA ITALIANA

la

CORTE DEI CONTI

Sezione di controllo della regione autonoma Friuli Venezia Giulia

II Collegio

composto dai seguenti magistrati:

PRESIDENTE: dott. Antonio Caruso

CONSIGLIERE: dott. Emanuela Pesel Rigo, relatore

CONSIGLIERE: dott. Daniele Bertuzzi

Deliberazione del 1° febbraio 2018.

Comune di Doberdò del Lago. Motivato avviso sulla possibilità di escludere dai limiti di spesa stabiliti in materia di lavoro flessibile l'assunzione a tempo determinato in sostituzione di una dipendente in maternità, nell'ipotesi in cui non sia possibile ricostruire il parametro di riferimento in assenza di spesa per lavoro flessibile nell'anno 2009

VISTO l'articolo 100, comma 2, della Costituzione;

VISTA la legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 e successive modifiche ed integrazioni (Statuto speciale della Regione Friuli Venezia Giulia);

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante "Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione";

VISTO il testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934 n. 1214, e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20 recante disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei conti e successive modifiche e integrazioni;

VISTO l'art. 33, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975, n. 902, così come modificato dall'art. 3 del decreto legislativo 15 maggio 2003, n. 125, secondo cui la Sezione di controllo della Corte dei conti della regione Friuli Venezia Giulia, a richiesta dell'amministrazione controllata, può rendere motivati avvisi sulle materie di contabilità pubblica;

VISTA la deliberazione della Sezione n. 4/Sez.PI./2004, come modificata dalla deliberazione n. 19/Sez.PI./2004 e successivamente aggiornata dalla deliberazione n. 27/Sez.PI./2007, che stabilisce le modalità, i limiti e i requisiti di ammissibilità per l'attività consultiva della Sezione;

VISTO l'atto d'indirizzo della Sezione delle autonomie della Corte dei conti del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato e modificato dalla deliberazione della stessa Sezione del 4 giugno 2009, n. 9;

VISTA la deliberazione, emanata ai sensi dell'art. 17, comma 31, del decreto legge 1

luglio 2009, n. 78, convertito con legge 3 agosto 2009, n. 102, delle Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte dei conti n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010, che ha tracciato le linee fondamentali della nozione di contabilità pubblica strumentale all'esercizio della funzione consultiva da parte delle Sezioni regionali della Corte dei conti;

VISTO l'art. 12 del Regolamento per l'organizzazione e il funzionamento della Sezione, adottato con deliberazione n. 232/Sez.Pl./2011 ai sensi dell'art. 37 del decreto del Presidente della Repubblica 902/1975, sostituito dall'art. 7 del decreto legislativo 125/2003;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 19 del 31 marzo 2017, relativa alle competenze e alla composizione dei collegi della Sezione;

VISTA la richiesta di motivato avviso del Sindaco del Comune di Doberdò del Lago inviata con nota prot. n.5087 del 21 novembre 2017, acquisita nella medesima data al n.3264 del protocollo della Sezione, avente ad oggetto la possibilità di escludere dai limiti di spesa stabiliti in materia di lavoro flessibile l'assunzione a tempo determinato in sostituzione di una dipendente in maternità, nell'ipotesi in cui non sia possibile ricostruire il parametro di riferimento in assenza di spesa per lavoro flessibile nell'anno 2009 e in presenza di un importo di spesa assolutamente esiguo nel triennio 2007-2009;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 58 del 12 dicembre 2017 con la quale, ai sensi dell'art.12 del Regolamento per l'organizzazione e il funzionamento della Sezione, deliberata l'ammissibilità della richiesta medesima, e fatte comunque salve le ulteriori, più puntuali valutazioni del Collegio in ordine ai quesiti posti, l'istruttoria è stata affidata al Consigliere Emanuela Pesel Rigo;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 4 del 23 gennaio 2018 con la quale è stato convocato il collegio per il giorno 1 febbraio 2018, presso la sede della Sezione, per la discussione dei temi relativi all'emanando motivato avviso;

UDITO nella Camera di consiglio del 1 febbraio 2018 il relatore, Consigliere Emanuela Pesel Rigo

Premesso che

Con la nota indicata in epigrafe il Sindaco del Comune di Doberdò del Lago ha formulato alla Sezione una richiesta di motivato avviso con cui ha rappresentato che:

L'art. 9 comma 28 del D.L. 78/2010, convertito in legge 122/2010, prevede per gli Enti locali l'obbligo di rispettare un tetto di spesa onnicomprensivo relativo alle svariate tipologie di lavoro flessibile (tempo determinato, incarichi di collaborazione ecc.) parametrato alla spesa sostenuta nel 2009 per le suddette tipologie di lavoro. In sostanza per ciascun esercizio la spesa per assunzioni flessibili non potrebbe essere superiore al dato cristallizzato nell'anno 2009. Ove nell'anno 2009 non fossero stati sostenuti esborsi per tale tipologia di rapporti di lavoro, il limite considerato dovrebbe farsi derivare dalla media delle spese sostenute nel triennio 2007 - 2009.

La Sezione Autonomie della Corte dei Conti, anche sulla scorta di un indirizzo espresso negli anni dalla Corte Costituzionale, è intervenuta con propria deliberazione n. 1/2017 per concludere che *"AI fini della determinazione del limite di spesa previsto dall'art. 9, comma 28,*

del d.l. 78/2010 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 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".

Considerata l'obiettivo necessaria, autorevolmente riconosciuta dalla Sezione, di procedere in detti casi alla sostituzione del personale temporaneamente indisponibile utilizzando formule pienamente rispettose del dettato dell'art. 36 del D.Lgs 165/2001 e valutata altresì la palese irragionevolezza di scelte volte a penalizzare Enti che, avendo utilizzato tipologie di lavoro flessibile nei limiti dello strettamente indispensabile, hanno tenuto un atteggiamento virtuoso e del tutto in linea con le necessità di contenimento della spesa pubblica, l'Ente domanda se il principio enunciato a inizio anno dalla Sezione Autonomie possa trovare applicazione anche nell'ipotesi, del tutto affine a quella trattata, del sostenimento nel 2009 e nel biennio precedente di spese che sebbene non pari a zero (0) si siano rivelate estremamente modeste. Il caso di specie riguarderebbe per l'appunto l'ipotesi di un Ente che nel 2009 ha fatto registrare una spesa per prestazioni di lavoro flessibile pari a poco più di 300,00 £ (per la precisione 351,47E), mentre nel biennio precedente ha speso per le stesse finalità cifre non molto più elevate, di talché la spesa media del triennio 2007-2009 ammonta a 2.000,00 £ circa.

Sulla scorta delle predette osservazioni, il comune di Doberdò formulava, quindi, una richiesta di motivato avviso, sul seguente quesito:

"Può, a fronte di una motivata esigenza di sostituzione di unità di personale in congedo obbligatorio per maternità, un Ente di ridotte dimensioni (con popolazione inferiore ai 5000 abitanti), procedere all'utilizzo di forme di lavoro flessibile in modo da non veder pregiudicati l'esercizio delle funzioni essenziali e l'erogazione dei servizi alla cittadinanza, nel caso in cui la spesa per il lavoro flessibile fatta registrare nell'anno 2009 e nel triennio 2007-2009 sia superiore a zero (0), ma talmente bassa da non consentire, sulla base di un'interpretazione strettamente letterale dell'art. 9 comma 28, il ricorso a forme assunzionali di tipo flessibile?".

**Sui requisiti di ammissibilità soggettiva e oggettiva
della richiesta di motivato avviso
AMMISSIBILITÀ SOGGETTIVA**

E' opportuno in via preliminare ribadire che le richieste di motivato avviso rivolte alla Sezione regionale di controllo per il Friuli Venezia Giulia trovano il loro fondamento nell'art. 33, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975, n. 902, così come modificato dall'art. 3 del decreto legislativo 15 maggio 2003, n. 125, secondo cui la Sezione di controllo, a richiesta dell'amministrazione controllata, può rendere motivati avvisi sulle materie di contabilità pubblica.

Prima ancora dell'esame del merito delle richieste di motivato avviso, la Sezione è quindi tenuta a verificare la legittimazione dell'ente a richiedere il parere, l'attinenza del

quesito alla materia della contabilità pubblica, nonché la sussistenza degli altri requisiti previsti per l'ammissibilità della richiesta.

Ai fini della sussistenza dei requisiti di ammissibilità soggettiva questa Sezione, in composizione plenaria, nella delibera n. 18/Sez. Pl. del 12 ottobre 2004 ha precisato che l'ambito soggettivo dell'attività consultiva da essa espletabile è determinato dall'articolo 3, comma 1, del D.Lgs. 15 maggio 2003, n. 125, che individua le Amministrazioni nei confronti delle quali la Sezione medesima esplica le attività di controllo sulla gestione.

Tra queste rientrano la Regione e i suoi enti strumentali, gli Enti locali territoriali e i loro enti strumentali, nonché le altre Istituzioni pubbliche di autonomia aventi sede nella regione.

Sempre in relazione ai profili dell'ammissibilità soggettiva, si osserva che il soggetto competente ad inviare alla Sezione le domande di motivato avviso è individuato nell'organo di vertice dell'Ente.

Nel caso di specie la richiesta è da considerarsi ammissibile sotto il profilo soggettivo, in quanto proveniente da un Ente locale territoriale, il Comune di Doberdo, ed in quanto sottoscritta dal legale rappresentante, Fabio Vizintin, nella sua qualità di Sindaco.

AMMISSIBILITÀ OGGETTIVA

Per quanto concerne l'ammissibilità oggettiva, è necessario precisare che alla Sezione non compete una generica funzione consultiva a favore delle amministrazioni controllate, bensì una funzione specifica e limitata alle materie della "contabilità pubblica", da intendersi anche in relazione al rapporto intercorrente tra la funzione medesima e la più ampia funzione di controllo che la legge intesta a questa Sezione regionale della Corte dei conti.

In quest'ottica, deve essere tenuto in attenta considerazione, per quanto attiene alla nozione di "contabilità pubblica" rilevante ai fini dell'esercizio della funzione consultiva, quanto precisato dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti con la deliberazione n. 54/2010, emanata ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 17, comma 31, del d.l. 1.7.2009 n. 78 e quindi ai fini dell'affermazione di un orientamento generale, cui tutte le Sezioni regionali di controllo sono tenute a conformarsi. Le Sezioni Riunite hanno attribuito a tale nozione un significato che, tenendo conto delle fondamentali distinzioni tra attività di gestione e attività di amministrazione e tra procedimento contabile e procedimento amministrativo, collega la funzione consultiva all'esegesi del sistema dei principi e delle norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale degli enti pubblici.

In secondo luogo, la suddetta deliberazione delle Sezioni Riunite, nell'ottica di una valorizzazione della funzione di coordinamento della finanza pubblica che, parimenti, può essere riconosciuta alla funzione consultiva della Corte dei conti, ha specificato la portata di siffatta nozione, ancorandola espressamente alle tematiche e alle fattispecie idonee a influire, più di altre, non tanto sulla gestione quanto sugli equilibri di bilancio degli enti.

La Sezione regionale in adunanza plenaria, con la delibera n. 27/Sez. Pl. del 5 ottobre 2007, è nuovamente intervenuta sulla materia già oggetto delle precedenti deliberazioni nn. 18/Sez.Pl./2004 e 19/Sez.Pl./2004, fissando i requisiti di ammissibilità delle richieste di motivato avviso e precisando che "le materie di contabilità pubblica sulle quali può esplicarsi

l'attività consultiva della Sezione sono quelle tematiche in relazione alle quali essa ritiene di poter utilmente svolgere quella funzione di affermazione di principi attinenti la regolarità contabile e la corretta e sana gestione finanziaria che costituiscono l'essenza del suo ordinario controllo".

Nella citata delibera sono stati indicati gli ulteriori requisiti di ammissibilità oggettiva, costituiti dall'inerenza della richiesta a questioni:

- non astratte e/o di interesse generale;
- relative a scelte amministrative future e non ancora operate;
- per le quali non è pendente un procedimento presso la Procura regionale della Corte dei conti;
- per le quali non è pendente un giudizio avanti ad organi giurisdizionali di qualsiasi ordine;
- per le quali non è pendente una richiesta di parere ad altre autorità od organismi pubblici;
- di cui sia stata data notizia all'organo di revisione economica e finanziaria o, se esistenti, agli uffici di controllo interno.

Tutto ciò premesso, la Sezione rileva che la fattispecie in esame, pur presentando aspetti collegati a scelte gestionali di esclusiva spettanza dell'Ente, presuppone l'interpretazione di norme rilevanti sotto il profilo contabile, per quanto attiene alla corretta individuazione degli ambiti di applicazione dei limiti previsti in materia di contenimento della spesa di personale consentendo, quindi, di ricondurre le questioni prospettate all'ambito della funzione consultiva demandata alla Sezione di Controllo.

MERITO

Il problema interpretativo che sta alla base della richiesta di motivato avviso riguarda il possibile non assoggettamento ai limiti imposti dalle normative di contenimento della spesa per il lavoro flessibile, dell'assunzione, a tempo determinato, di un'unità di personale in sostituzione di una dipendente in maternità. La norma di cui si dubita prevede che, a decorrere dal 2011, le Amministrazioni possano avvalersi di personale a tempo determinato nei limiti del 50% della spesa sostenuta nel 2009 o in mancanza di spesa sostenuta per tali finalità nel 2009, della media della spesa sostenuta nel triennio 2007-2009.

Il comune richiedente ha una popolazione inferiore ai 5000 abitanti e l'esiguità delle dimensioni dell'Ente rende evidentemente più incisiva la criticità funzionale determinata dalla pur assolutamente legittima, ma non programmabile assenza di una unità di personale. Sotto tale profilo non si può, peraltro, non richiamare l'attenzione dell'Ente sul fatto che proprio nell'ottica di ovviare alle difficoltà del mantenimento di tutte le strutture negli enti di esigue dimensioni è in atto un ripensamento generale volto alla razionalizzazione dell'articolazione delle funzioni da svolgere sul territorio, nell'ottica di diminuire la diseconomicità derivante dal fenomeno della cosiddetta "polverizzazione degli enti" che interessa in generale l'intero territorio nazionale e, in particolare quello del Friuli Venezia Giulia. Tale problematica, che è stata recentemente oggetto anche della modifica statutaria prevista dalla L.Cost. 1/2016 con la quale è stata ricondotta alla potestà legislativa della Regione la disciplina di "forme anche obbligatorie di esercizio associato delle funzioni comunali" era stata già affrontata dal legislatore regionale con

l'istituzione delle Unioni Territoriali Intercomunali previste dalla L.R.26/2014. In disparte, tuttavia, dalla segnalata opportunità da parte degli enti di minori dimensioni di prendere in considerazione la possibilità di partecipare ad aggregazioni dalle quali possano derivare soluzioni utili in termini di economicità nell'utilizzo di personale, e dalla necessità di osservare in merito una significativa puntualità di motivazione atta a dare contezza della ragionevolezza delle scelte in un'ottica di sana gestione, per quanto attiene lo specifico problema interpretativo del quale è stata investita la Sezione, si devono far proprie e ribadire le conclusioni alle quali è pervenuta la Sezione Autonomie con la Del. 1/SEZAUT/2017/QMIG.

Come affermato dalla Sezione Autonomie infatti sarebbe difficile ipotizzare una ragionevole lettura della norma che impedendo il ricorso a forme di flessibilità necessarie a garantire i servizi essenziali agli Enti che nell'anno o nel triennio considerati non avessero speso somme considerevoli di fatto andasse a sanzionare proprio gli Enti che in passato avevano mantenuto un comportamento più virtuoso. Pertanto, pur richiamando l'opportunità valutare preliminarmente le soluzioni che potrebbero derivare dalle opportunità di aggregazione offerte dalla L.R. 26/2014, si ritiene di condividere il principio di diritto espresso dalla Sezione Autonomie che appare riferibile anche alla questione esaminata: *"Ai fini della determinazione del limite di spesa previsto dall'art.9, comma 28, del d.l. 78/2010 e s.m.i., 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 per l'ente. Resta fermo il rispetto dei presupposti stabiliti dall'art.36 commi 2 ess. del d.lgs. 165/2001 e della normativa-anche contrattuale - ivi richiamata, nonché dei vincoli generali previsti dall'ordinamento"* Si deve, da ultimo, richiamare ancora una volta l'attenzione dell'Ente sulla necessità di assolvere l'onere di motivazione in modo da fornire adeguata evidenza all'individuazione della soluzione più ragionevole sia in termini di efficienza che di economicità

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per il Friuli Venezia Giulia esprime il proprio motivato avviso sul quesito riportato in epigrafe nei termini di cui in motivazione.

ORDINA

alla segreteria di procedere all'immediata trasmissione di copia conforme alla presente deliberazione al Sindaco del Comune di Doberdò del Lago, di pubblicare la presente deliberazione sul sito web della Sezione e di curare gli adempimenti necessari per la pubblicazione sul sito web istituzionale della Corte dei conti.

Così deciso in Trieste nella camera di consiglio del 1 febbraio 2018.

il relatore

f.to Emanuela Pesel Rigo

il Presidente

f.to Antonio Caruso

Depositata in segreteria in data 2.2.2018

Il funzionario preposto al Servizio di supporto

f.to Leddi Pasian