



Deliberazione n. FVG/ 56 /2017/PAR

REPUBBLICA ITALIANA

la

CORTE DEI CONTI

Sezione di controllo della regione autonoma Friuli Venezia Giulia

**II Collegio**

**composto dai seguenti magistrati:**

CONSIGLIERE: avv. Fabrizio Picotti con funzioni di Presidente  
CONSIGLIERE: dott. Emanuela Pesel Rigo, relatore  
CONSIGLIERE: dott. Daniele Bertuzzi

**Deliberazione del 20 settembre 2017.**

**Comune di Sacile. Motivato avviso sulla possibilità di escludere dai limiti stabiliti le assunzioni a tempo determinato effettuate per realizzare i progetti in campo sociale denominati PON/Piani di zona, interamente finanziati con fondi regionali/statali vincolati e specifici**

\*\*\*\*\*

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 Sacile inviata con nota prot. n.0017958 del 16 giugno 2017, acquisita nella medesima data al n.2033 del protocollo della Sezione, avente ad oggetto la possibilità di escludere dai limiti stabiliti le assunzioni a tempo determinato effettuate per realizzare i progetti in campo sociale denominati PON/Piani di zona, interamente finanziati con fondi regionali/statali vincolati e specifici;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 36 del 21 giugno 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. 43 del 14 settembre 2017 con la quale è stato convocato il Collegio per il giorno 20 settembre 2017, presso la sede della Sezione, per la discussione dei temi relativi all'emanando motivato avviso;

PRESO ATTO della temporanea assenza del Presidente;

CONSIDERATO che, in assenza del Presidente, le relative funzioni sono attribuite al Consigliere anziano, Avv. Fabrizio Picotti;

UDITO nella Camera di consiglio del 20 settembre 2017 il relatore, Consigliere Emanuela Pesel Rigo

### **Premesso che**

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

- Il Comune di Sacile in qualità di capofila gestore dell'Ambito Distrettuale per i 7 Comuni appartenenti all'ambito medesimo (Aviano Brugnera Budoia Caneva Fontanafredda Polcenigo Sacile) dovrà gestire il Servizio Sociale dei Comuni, SSC, secondo quanto previsto dalla L.R. 26/2014 art. 56 ter terzo comma (nel testo novellato dalla L.R. 20/2016) anche per l'UTI Livenza Consiglio Cavallo nella quale sono confluiti i Comuni di Aviano Budoia e Caneva. In base a tale norma, infatti, dall'1-1-2017 fino al completamento del processo di riorganizzazione, da portare a termine entro l'anno medesimo, il SSC è esercitato dalle Unioni in base alle convenzioni in essere ai sensi dell'art. 18 della L.R. 6/2006 avvalendosi degli enti gestori individuati nelle convenzioni medesime.
- L'Ente capofila intenderebbe realizzare progetti in campo sociale nell'ambito dei PON (Piani

di zona) che sarebbero interamente finanziati con fondi regionali/statali vincolati e specifici.

- Sulla scorta della disponibilità di risorse specifiche per tale finalità, il Comune chiede se sia corretto interpretare la normativa afferente la materia nel senso di poter ritenere escluse dai limiti assunzionali di cui agli artt. 1 comma 557 e successivi della Legge 296/2006 e dell'art.9 comma 28 del DL 78/2010 eventuali assunzioni a tempo determinato da utilizzare nell'ambito dei predetti progetti approvati e finanziati con fondi regionali/statali vincolati e specifici.

### **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 Sacile, ed in quanto sottoscritta dal legale rappresentante, Roberto Ceraolo, 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 personale dell'assunzione, a tempo determinato, di unità di personale da utilizzare nell'ambito delle attività di realizzazione dei piani di zona/PON relativi a progetti in campo sociale interamente finanziati da fondi statali/regionali vincolati e specifici. Ai fini della risoluzione della questione in esame, giova preliminarmente osservare che i vincoli posti dal legislatore all'evoluzione della spesa del personale sono stati nel passato recente particolarmente stringenti, proprio in ragione della necessità di tenere sotto controllo l'incisività di una spesa che assume rilevanza preponderante nell'ambito della spesa di parte corrente e che comporta spesso un notevole irrigidimento del bilancio. Va, altresì, tenuto presente che la spesa del personale, laddove non correlata a politiche di valorizzazione della produttività e dell'efficienza collegate ad effettivi obiettivi di servizio ai cittadini, può determinare, proprio in ragione dell'entità delle risorse assorbite, un progressivo impoverimento delle risorse disponibili per le attività istituzionali dell'Ente. Proprio nell'ottica di intervenire in senso correttivo su tali dinamiche pregiudizievoli è attualmente in atto un complessivo ripensamento dell'articolazione organizzativa degli Enti locali regionali (LR 26/2014 e ssmm) che, attraverso i nuovi aggregati costituiti dalle Unioni Territoriali Intercomunali, dovrebbe offrire una risposta più efficiente ed economica alla domanda di servizi che deriva dall'attuale situazione concreta di dislocazione del contesto sociale sul territorio. Appare, tuttavia, evidente come già affermato in precedenti pareri di questa Sezione (Del. 45/PAR/2017) che l'evoluzione della spesa per il personale e la previsione di limiti precisi dell'entità della stessa, assumono minore rilevanza laddove corrispettivi determinati, da erogare a soggetti individuati per attività non ordinarie, possano giovare di una provvista finanziaria propria, tale da scongiurare il pericolo di ulteriore aumento della spesa corrente e conseguente irrigidimento del bilancio. In questo senso si è costantemente espressa la Corte dei Conti nell'ambito dell'attività consultiva fin dal 2009 (cfr. 16/SEZAUT/2009/QMIG e poi Sezioni Riunite in sede di controllo n.51/CONTR/2011), individuando una deroga ammissibile all'applicazione dei limiti di spesa per il personale, ad esempio, nelle ipotesi dell'erogazione di risorse destinate a remunerare prestazioni professionali per la progettazione di opere pubbliche, per l'attività di rogito e quelle per l'Avvocatura interna. Le ragioni della deroga poggiavano, tra l'altro, sul fatto che si trattava di risorse destinate a remunerare prestazioni professionali tipiche di soggetti individuati o individuabili e che avrebbero potuto essere acquisite anche con il ricorso al mercato esterno. L'approccio interpretativo citato risulta, peraltro, confermato anche dalla recentissima deliberazione delle Sezioni Autonomie 20/SEZAUT/2017/QMIG, che ha ritenuto di escludere le somme destinate alla valorizzazione della produttività individuale del personale regionale addetto alla gestione e al controllo dei fondi comunitari, interamente finanziate da specifiche risorse comunitarie, dalle limitazioni di spesa previste dall'art.23 comma 2 del D. Lgs.75/2017. La decisione assunta dalla Sezione poggia sulla concorrenza di una serie di requisiti quali l'aggiuntività e straordinarietà degli incarichi, il vincolo di destinazione delle somme necessarie e l'etero-finanziamento che caratterizza la provvista. Le precedenti considerazioni, pur

collegate specificamente ai limiti della componente accessoria del trattamento economico, possono comunque offrire uno spunto interpretativo utile ad affrontare la questione proposta. Infatti, premesso che il quesito interpretativo riguarda contratti a tempo determinato per progetti specifici aggiuntivi e definiti anche temporalmente, come tali quindi non suscettibili di incidere strutturalmente sulla rigidità del bilancio e sulla dinamica evolutiva della spesa, ulteriormente dirimente in termini positivi appare, in particolare, l'elemento costituito dal finanziamento autonomo con risorse statali/regionali di progetti volti ad offrire un servizio specifico aggiuntivo. Un analogo ragionamento sta alla base anche della pronuncia della Sezione delle Autonomie (n.1/SEZAUT/2017/QMIG), di poco precedente a quella citata, che si è espressa richiamando, tra l'altro, la non riconducibilità (ai sensi del comma 28 dell'art. 9 del D.L.78/2010 convertito in L.122/2010) ai limiti di spesa per il personale della quota di costo afferente i lavoratori socialmente utili coperta da finanziamenti specifici aggiuntivi o da fondi dell'Unione Europea. Ulteriore conforto della pregnanza, nella risoluzione del quesito, della neutralità dell'operazione in termini di sostenibilità a regime, in ragione della durata limitata e dello specifico finanziamento autonomo, può farsi derivare anche dal recentissimo art. 22 primo comma del DL.50/2017 il quale autorizza i Comuni ad effettuare assunzioni a tempo determinato in deroga ai limiti stabiliti a condizione che i relativi oneri siano integralmente a carico di risorse già incassate derivanti da contratti di sponsorizzazione ed accordi di collaborazione con soggetti privati e che le assunzioni siano finalizzate esclusivamente alla fornitura di servizi aggiuntivi rispetto a quelli ordinari. Appare evidente che il Legislatore ha inteso riconoscere una facoltà di assumere in deroga in casi che, per la loro estemporaneità (tempo determinato e servizi aggiuntivi) ed autonomia di provvista,

non fossero suscettibili di incidere sull'ordinaria sostenibilità del sistema. E' in ragione di questi argomenti fondati sull'autonomia di finanziamento derivante da specifica provvista e quindi sulla neutralità dell'operazione in termini di rispetto degli equilibri e di sostenibilità a regime, che può concludersi che le assunzioni a tempo determinato per la realizzazione dei PON in campo sociale, finanziate con risorse specifiche di derivazione statale/regionale, possano essere disposte in deroga ai limiti in materia di assunzioni e di spesa del personale

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 Sacile, 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 20 settembre 2017.

il relatore

il consigliere anziano

con funzioni di Presidente

f.to Emanuela Pesel Rigo

f.to Fabrizio Picotti

Depositata in segreteria in data 21 settembre 2017

Il funzionario preposto al Servizio di supporto

f.to Leddi Pasian