



REPUBBLICA ITALIANA

la

CORTE DEI CONTI

Sezione di controllo della regione autonoma Friuli Venezia Giulia

I Collegio

composto dai seguenti magistrati:

PRESIDENTE: dott. Antonio Caruso

CONSIGLIERE: dott. Fabrizio Picotti

CONSIGLIERE: dott. Emanuela Pesel Rigo, relatore

Deliberazione del 20 giugno 2018.

Comune di Sagrado. Motivato avviso sulla possibilità di procedere all'attivazione del progetto "cantieri di lavoro" finanziato dalla Regione mediante utilizzo di soggetti disoccupati nonostante l'impossibilità di procedere ad assunzioni di personale, conseguente al mancato rispetto del patto di stabilità per il 2015

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

R

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.PI./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. 12 del 14 marzo 2018, relativa alle competenze e alla composizione dei collegi della Sezione;

VISTA la richiesta di motivato avviso del Sindaco del Comune di Sagrado acquisita il 15-5-2018 al n.1663 del protocollo della Sezione, avente ad oggetto la possibilità di procedere all'attivazione del progetto "cantieri di lavoro" finanziato dalla Regione mediante utilizzo di soggetti disoccupati nonostante l'impossibilità di procedere ad assunzioni di personale, conseguente al mancato rispetto del patto di stabilità per il 2015

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 15 del 15 marzo 2018 con la quale, ai sensi dell'art.12 del Regolamento per l'organizzazione e il funzionamento della Sezione, l'istruttoria sulla prima richiesta del Comune sulla medesima questione priva dei prescritti requisiti formali di ammissibilità era stata affidata al Consigliere Emanuela Pesel Rigo;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 29 del 20 giugno 2018 con la quale è stato convocato il I collegio per il giorno 20 giugno 2018, presso la sede della Sezione, con il medesimo relatore per la discussione dei temi relativi all'emanando motivato avviso;

UDITO nella Camera di consiglio del 20 giugno 2018 il relatore, Consigliere Emanuela Pesel Rigo

Premesso che

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

- Il Comune di Sagrado è stato oggetto di un procedimento sanzionatorio per mancato rispetto del patto di stabilità 2015.
- Tra le sanzioni previste dall'art.14 comma 16 della LR 27/2014 è compresa anche l'impossibilità di procedere ad assunzioni di personale, a eccezione dei casi di passaggio di funzioni e competenze agli enti locali il cui onere sia coperto da trasferimenti compensativi della mancata assegnazione di unità di personale
- Dal divieto risultano escluse eventuali procedure di mobilità reciproca e quelle che garantiscono all'interno del comparto degli enti locali del Friuli Venezia Giulia invarianza o riduzione della spesa complessiva, nonché le assunzioni di personale appartenente alle categorie protette per le sole quote obbligatorie
- La Regione con delibera n.51 del 19-1-2018 ha promosso un intervento mirato alla promozione dei cantieri di lavoro mediante utilizzo dei soggetti disoccupati e il Comune di Sagrado ha presentato domanda per accedere al contributo
- L'oggetto della richiesta di motivato avviso riguarda la possibilità, nell'ipotesi di

assegnazione del contributo, di dare avvio ai cantieri, tenuto conto che il costo del progetto sarebbe rimborsato dalla Regione per quanto attiene al corrispettivo della prestazione e degli oneri pensionistici, mentre rimarrebbe a carico del Comune solo il costo dell'IRAP

**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 Sagrado, ed in quanto sottoscritta dal legale rappresentante, Marco Vittori, 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 delle sanzioni previste per il mancato rispetto del patto di stabilità, che consentono 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, in buona sostanza, la precisa delimitazione dell'ambito di applicazione delle sanzioni previste per il mancato rispetto del patto di stabilità. La disciplina regionale relativa, contenuta nell'art.14 comma 16 della LR 27/2014, prevede che, in caso di mancato conseguimento degli

obiettivi del patto di stabilità, nell'esercizio successivo, gli enti non possano procedere ad assunzioni di personale, ad esclusione dei casi di passaggio di funzioni e di competenze agli enti locali il cui onere sia coperto da trasferimenti compensativi della mancata assegnazione di unità di personale; fanno eccezione, sempre in base alla lettera della predetta norma, eventuali procedure di mobilità reciproca e quelle che garantiscono all'interno del comparto degli enti locali del Friuli Venezia Giulia invarianza o riduzione della spesa complessiva e le assunzioni di personale appartenente alle categorie protette per le sole quote obbligatorie. La norma citata, quindi, a fronte della constatazione di una gestione non in grado di mantenere gli equilibri e gli obiettivi richiesti dall'osservanza del patto di stabilità, mira, evidentemente, a salvaguardare gli equilibri di bilancio da ulteriori pregiudizi incidendo, anche a fini dissuasivi, sull'ordinario funzionamento dell'Ente attraverso la limitazione delle assunzioni di personale, che comporterebbero ulteriori irrigidimenti strutturali di un bilancio già in situazione di mancato rispetto degli equilibri richiesti. La sanzione, consistente nel divieto di procedere ad assunzioni di personale, viene peraltro "mitigata" dal Legislatore sotto due profili: da un lato, consentendo ipotesi di mobilità ad invarianza di spesa e dall'altro, consentendo di procedere ad assunzioni di categorie protette, per la quota obbligatoria. L'esclusione del blocco della provvista di personale nell'ipotesi di mobilità con invarianza della spesa rafforza, peraltro, la lettura della norma come volta ad evitare ulteriori e pregiudizievoli appesantimenti strutturali di parte corrente, mentre l'eccezione a favore dell'assunzione di categorie protette sembra ragionevolmente discendere dalla considerazione della preponderanza della valenza positiva della connotazione anche assistenziale delle assunzioni di questa natura.



Ulteriore utile spunto di ragionamento nella risoluzione della questione in esame può farsi altresì discendere da quanto già affermato in precedenti pareri di questa Sezione (Del. 45/PAR/2017 e 56/PAR/2017) in materia di interpretazione dei limiti posti alla spesa del personale laddove si è ritenuto che l'evoluzione della spesa per il personale e la previsione di limiti precisi dell'entità della stessa, assumano 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 stabile della spesa corrente e del conseguente irrigidimento del bilancio. In questo senso, infatti, 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 Sezione Autonomie 20/SEZAUT/2017/QMIG). La non riconducibilità ai limiti di spesa del personale dei casi trattati nelle delibere citate traeva fondamento dalla 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 caratterizzava 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 anche la questione qui proposta. Nel caso di specie il Regolamento contenuto nel DPR n.21 del 15-2-2013 (modificato con DPR n.56/2014) in attuazione della L.R. 27/2012 (art.9 comma 127) prevede la possibilità per la Regione di intervenire con una contribuzione

finanziaria a copertura del 100% della spesa sostenuta da enti locali per la promozione di cantieri di lavoro finalizzati ad attività ambientali, urbanistiche e, in generale, di pubblica utilità che prevedano l'utilizzo di soggetti disoccupati.

Il contributo previsto copre gli oneri sostenuti per l'utilizzo di soggetti disoccupati sia per quanto concerne l'indennità giornaliera sia per quanto concerne gli oneri previdenziali e assistenziali. Il medesimo Regolamento chiarisce, altresì, all'art. 4 che, per il periodo di utilizzo, i soggetti mantengono lo stato di disoccupazione. Appare, quindi, evidente che il ricorso a soggetti disoccupati nell'ambito del progetto "cantieri di lavoro", con oneri a carico della Regione, per una durata limitata all'esecuzione del singolo intervento, non appare suscettibile di determinare sul bilancio effetti negativi, in termini di pregiudizio degli equilibri, corrispondenti a quelli determinati da un'eventuale assunzione di personale. Ulteriore argomento apprezzabile in termini positivi, rispetto al quesito proposto può farsi derivare, infine anche dalla pronuncia della Sezione delle Autonomie (n.1/SEZAUT/2017/QMIG), 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.

E' dunque in ragione di questi argomenti fondati sulla specificità e temporaneità del progetto, che non rendono assimilabile l'utilizzo dei soggetti disoccupati ad un'assunzione di personale, nonché sulla considerazione dell'autonomia di finanziamento derivante da specifica provvista, che può concludersi che l'utilizzo di soggetti disoccupati con oneri a carico della Regione nell'ambito del progetto "cantieri di lavoro" non costituisca elusione delle sanzioni conseguenti al mancato rispetto del patto di stabilità

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 Sagrado, e alla Regione-Direzione Centrale Autonomie Locali e coordinamento delle riforme e 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 giugno 2018.

il relatore

Emanuela Pesel Rigo

Depositata in segreteria in data

21/06/2018

il Presidente

Antonio Caruso

Il funzionario preposto al Servizio di supporto

Leddi Pastan