

Deliberazione n. 19/2019/PAR



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati:

dott. Marco Pieroni	presidente
dott. Massimo Romano	consigliere
dott. Paolo Romano	consigliere
dott. Alberto Stancanelli	consigliere (relatore)
dott. Tiziano Tessaro	consigliere

Adunanza del 20 marzo 2019

Richiesta di parere del Comune di Imola (BO)

Visto l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

Vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

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

Visti la legge 14 gennaio 1994, n. 20, e il decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito con modificazioni dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639, recanti disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei conti;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti di cui alla deliberazione delle Sezioni Riunite del 16 giugno 2000, n. 14, e successive modificazioni;

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;

Vista la legge della Regione Emilia-Romagna 9 ottobre 2009, n. 13, istitutiva del Consiglio delle autonomie locali;

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie del 4 giugno 2009 n. 9/ SEZAUT/2009/INPR;

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie del 19 febbraio

2014, n. 3/ SEZAUT/2014/QMIG;

Viste le deliberazioni delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 8 del 26 marzo 2010 e 54 del 17 novembre 2010;

Visto l'articolo 17, comma 31, del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102;

Visto l'articolo 6, comma 4, del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Vista la richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Imola del 1° marzo 2019 e pervenuta a questa Sezione per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali in data 5 marzo 2019;

Visto il parere del gruppo tecnico istituito presso il Consiglio delle Autonomie locali pervenuto in data 5 marzo 2019;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 9 del 19 marzo 2019, con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della Sezione;

Udito nella camera di consiglio il relatore;

Considerato in

Fatto

Alcuni dipendenti del Comune di Imola appartenenti alla categoria D e incaricati di Posizione Organizzativa hanno, nell'interesse dell'amministrazione comunale per lo svolgimento di servizio prestato nei giorni festivi, accumulato nel tempo in modo significativo un elevato numero di ore per le quali gli stessi dipendenti chiedono di poter fruire delle ore a titolo di recupero.

Il Sindaco del Comune di Imola, per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali, ha chiesto di conoscere in applicazione delle disposizioni previste dal Contratto collettivo nazionale di lavoro degli enti locali del 14 settembre 2000, se il termine previsto dalla disposizione contrattuale dell'art. 24, che stabilisce che il diritto al riposo compensativo per le attività lavorative svolte senza usufruire del riposo settimanale debba essere di regola usufruito entro 15 giorni e comunque non oltre il bimestre successivo, sia da intendersi perentorio e se in caso contrario sia autorizzabile dai singoli dirigenti competenti dell'Amministrazione la fruizione a recupero, per il personale in questione, delle ore accumulate.

Diritto

1. L'articolo 7, comma 8, legge 5 giugno 2003, n. 131 - disposizione che

costituisce il fondamento normativo della funzione consultiva intestata alle sezioni regionali di controllo - attribuisce alle Regioni e, di norma tramite il Consiglio delle Autonomie locali, se istituito, anche a Comuni, Province e Città metropolitane, la facoltà di richiedere alla Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

Preliminarmente, la Sezione è chiamata a verificare i profili di ammissibilità soggettiva (legittimazione dell'organo richiedente) e oggettiva (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica, generalità ed astrattezza, mancanza di interferenza con altre funzioni svolte dalla magistratura contabile o di diverso ordine giurisdizionale).

1.1. In relazione al primo profilo, si ritiene che la richiesta di parere sia ammissibile, in quanto proveniente dall'organo rappresentativo dell'Ente, il Sindaco del Comune di Imola.

1.2. Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre anzitutto evidenziare che la disposizione contenuta nel comma 8 dell'art. 7 della legge n. 131/2003, deve essere raccordata con il precedente comma 7, norma che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio, il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma, la sana gestione finanziaria degli enti locali.

Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che il citato comma 8 prevede forme di collaborazione ulteriori rispetto a quelle del precedente comma. Sulla esatta individuazione di tale locuzione e, dunque, sull'ambito di estensione della funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, che non può essere intesa come una funzione di carattere generale, sono intervenute sia le Sezioni riunite che la Sezione delle autonomie con pronunce di orientamento generale, rispettivamente, ai sensi dell'articolo 17, comma 31, d.l. n. 78/2009 e dell'articolo 6, comma 4, d.l. n. 174 del 2012.

Con deliberazione del 17 novembre 2010, n. 54, le Sezioni riunite hanno chiarito che la nozione di contabilità pubblica comprende, oltre alle questioni tradizionalmente ad essa riconducibili (sistema di principi e norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici), 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 operato ulteriori ed importanti precisazioni rilevando come, pur costituendo la materia della contabilità pubblica una categoria concettuale estremamente ampia, i criteri utilizzabili per valutare oggettivamente ammissibile una richiesta di parere possono essere, oltre "all'eventuale riflesso finanziario di un atto sul bilancio dell'ente" (criterio in sé riduttivo ed insufficiente), anche l'attinenza del quesito proposto ad "una competenza tipica della Corte dei conti in sede di controllo sulle autonomie territoriali". E' stato, altresì, ribadito come "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.

Sulla base di quanto evidenziato, la richiesta di parere del Sindaco del Comune di Imola deve ritenersi oggettivamente inammissibile sotto due profili.

In primo luogo la questione prospettata nella richiesta di parere non ha alcun rilievo sotto l'aspetto della contabilità pubblica e del bilancio dell'Ente, in quanto attiene allo svolgimento del rapporto di lavoro e del relativo trattamento economico disciplinato dal Contratto collettivo nazionale di lavoro per specifiche attività di servizio che lo stesso CCNL ben definisce nelle sue modalità applicative e la sua non corretta applicazione, come nel caso specifico, attiene più a disfunzioni organizzative, funzionali e programmatiche dell'Ente nella gestione delle risorse umane.

In secondo luogo, deve aggiungersi, che gli aspetti di coordinamento, interpretativi e applicativi delle disposizioni relative allo stato giuridico e al trattamento economico del personale sono rimessi alla Presidenza del Consiglio dei ministri- Dipartimento della funzione pubblica in raccordo, per gli aspetti strettamente economici, con il Ministero dell'economia e delle finanze- Ragioneria Generale dello Stato – IGOP (Ispettorato Generale Ordinamenti del personale e l'analisi dei costi del lavoro pubblico). A ciò si aggiunga che laddove vi sia la necessità di una interpretazione autentica del CCNL, la legge disciplina la relativa procedura all'articolo 49 del d. lgs. n. 165 del 2001, procedura che in questo caso resta esclusivamente di natura pattizia tra i sottoscrittori dei contratti collettivi nazionali, ossia tra l'Aran e le Organizzazioni Sindacali firmatarie del CCNL di riferimento della norma da interpretare.

Da ultimo, si deve rilevare come l'eventuale contenzioso in materia di applicazione delle disposizioni previste dalle norme e dai Contratti collettivi nazionali di lavoro relative al rapporto di lavoro e agli aspetti economici dei dipendenti contrattualizzati delle pubbliche amministrazioni sia rimessa dall' art. 63 del d. lgs. n. 165 del 2001 alla giurisdizione del giudice ordinario in funzione di giudice del lavoro.

In definitiva il consolidato orientamento della giurisprudenza delle sezioni regionali di controllo - formatosi nell'esercizio dell'attività consultiva, in senso conforme agli orientamenti espressi dalle Sezioni Riunite (deliberazioni n. 50/CONTR/2010 e n. 56/CONTR/2011) e dalla Sezione delle Autonomie (deliberazione n. 5/AUT/2006)- esclude che, in tale sede, le sezioni regionali della Corte dei conti possano rendere un parere sull'interpretazione e sul contenuto delle norme di un contratto collettivo nazionale di lavoro. Allo stato, peraltro, non vi sono ragioni per discostarsi dai precedenti di questa Sezione (73/2016/PAR, 165/2017/PAR e da ultimo 2/2019/PAR).

Deve, quindi, ritenersi che l'interpretazione relativa agli istituti giuridici ed economici disciplinati dai Contratti collettivi nazionali di lavoro per il personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni non possa rientrare nell'ambito della funzione consultiva di questa Sezione.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna dichiara inammissibile la richiesta di cui trattasi sotto il profilo oggettivo.

DISPONE

- che la deliberazione sia trasmessa - mediante posta elettronica certificata - al Sindaco del Comune di Imola e al Presidente del Consiglio delle Autonomie locali della Regione Emilia-Romagna;
- che la stessa sia pubblicata sul sito Internet istituzionale della Corte dei conti - banca dati del controllo;
- che l'originale resti depositato presso la segreteria di questa Sezione regionale di controllo.

Rammenta l'obbligo di pubblicazione della deliberazione sul sito Internet istituzionale ai sensi degli articoli 2 e 31 del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33.

Così deliberato in Bologna, nell'adunanza del 20 marzo 2019.

Il presidente
f.to (Marco Pieroni)

Il relatore
f.to (Alberto Stancanelli)

Depositata in segreteria il 20 marzo 2019

Il direttore di segreteria
f.to (Rossella Broccoli)