

Deliberazione n. 272/2013/PAR



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA
composta dai Magistrati

dott. Antonio De Salvo	presidente;
dott. Massimo Romano	consigliere;
dott. Sergio Basile	consigliere;
dott. Ugo Marchetti	consigliere;
dott.ssa Benedetta Cossu	primo referendario;
dott. Riccardo Patumi	referendario;
dott. Federico Lorenzini	referendario.

Adunanza del 24 ottobre 2013

Visto l'art. 100, comma secondo, 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 dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639, recanti disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei conti;

Visto l'articolo 27 della legge 24 novembre 2000, n. 340;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei conti n. 14 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 dell'11 giugno 2008;

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;

Visto l'articolo 17, comma 31, decreto-legge 1 luglio 2009,

n. 78, convertito dalla legge 3 agosto 2009, n. 102;

Vista la legge regionale 9 ottobre 2009, n. 13, istitutiva del Consiglio delle Autonomie dell'Emilia-Romagna (CAL), insediatosi il 17 dicembre 2009;

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

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

Vista la richiesta di parere formulata dal sindaco pro tempore del Comune di Monticelli d'Ongina (PC) con nota dell'11 aprile 2013, indirizzata direttamente alla Sezione e pervenuta il 15 aprile 2013;

Visto il parere espresso dal Gruppo tecnico costituito presso il CAL, comunicato in data 2 maggio 2013;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 61 del 22 ottobre 2013, con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della Sezione;

Udito nella camera di consiglio del 24 ottobre 2013 il relatore Massimo Romano.

Fatto

Il Sindaco del Comune di Monticelli d'Ongina ha chiesto di conoscere se, in base alle vigenti disposizioni legislative, il distacco di un dipendente comunale per tre giornate lavorative presso la Prefettura-Ufficio Territoriale del Governo, per fare fronte alle esigenze organizzative connesse allo svolgimento della prevista Adunata nazionale degli Alpini, evento che assume specifico interesse anche per la realtà locale in considerazione della grande affluenza di persone prevista, implichi l'obbligo di richiedere il rimborso del relativo onere alla Prefettura-U.T.G. da parte del Comune.

Diritto

1. L'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003 - disposizione che costituisce il fondamento normativo della funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti - attribuisce alle regioni e, tramite il Consiglio delle Autonomie locali ove istituito, ai comuni, alle province e alle città metropolitane la facoltà di richiedere alla Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

In via preliminare, 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).

2. Nel caso in esame, la richiesta di parere è ammissibile sotto il profilo soggettivo in quanto proveniente dal Sindaco, organo di vertice dell'Ente ai sensi dell'articolo 50, comma 2, TUEL.

3. Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre anzitutto evidenziare che la citata disposizione contenuta nel comma 8 dell'art. 7 della legge 131 del 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 comma 8 prevede forme di collaborazione ulteriori rispetto a quelle del precedente comma rese esplicite, in particolare, con l'attribuzione agli enti della facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica.

Sicché le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli enti locali.

Al riguardo, le Sezioni riunite della Corte dei conti, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione unitaria della nozione di contabilità pubblica incentrata sul "sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici", da intendersi in senso dinamico anche in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri (Delibera n. 54, in data 17 novembre 2010).

Il limite della funzione consultiva, come sopra delineato, esclude qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa che ricade nella esclusiva competenza dell'autorità che la svolge.

3.1. Tanto premesso con specifico riferimento all'inerenza del quesito proposto con le materie di contabilità pubblica, la citata deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei conti n. 54, in data 17 novembre 2010, allo scopo di delineare il perimetro dell'esercizio

della funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali di controllo ha chiarito che la nozione di contabilità pubblica comprende, oltre alle questioni tradizionalmente riconducibili al concetto di contabilità pubblica (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" (SS.RR., Deliberazione 17 novembre 2010, n. 54).

3.2. Con specifico riferimento alla richiesta oggetto della presente pronuncia, la Sezione osserva che essa attiene ai profili di contabilità pubblica come sopra delineati, poiché riguarda l'interpretazione di disposizioni legislative che si riflettono sul contenimento e sull'equilibrio della spesa pubblica e incidono sulla formazione e gestione del bilancio dell'ente.

La richiesta di parere in esame risponde dunque ai requisiti indicati sopra e pertanto, è da ritenere ammissibile e può essere esaminata nel merito.

4. Ai fini della soluzione del quesito posto occorre rilevare come la fattispecie, qualificata nella richiesta di parere quale ipotesi di "distacco", sembri più appropriatamente riconducibile all'ipotesi del "comando", la cui disciplina generale in origine si rinviene negli articoli 56 e 57 del Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato approvato con d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3.

Secondo quanto stabilito dall'art. 56, *"L'impiegato di ruolo può essere comandato a prestare servizio presso altra amministrazione statale o presso enti pubblici, esclusi quelli sottoposti alla vigilanza dell'amministrazione cui l'impiegato appartiene"* (primo comma). *"Il comando è disposto, per tempo determinato e in via eccezionale, per riconosciute esigenze di servizio o quando sia richiesta una speciale competenza"* (secondo comma).

A sua volta, l'art. 57 dello stesso Testo unico stabilisce che *"La spesa per il personale comandato presso altra amministrazione statale resta a carico dell'amministrazione di appartenenza"* (secondo comma). *"Alla spesa del personale comandato presso enti pubblici provvede direttamente ed a proprio carico l'ente presso cui detto"*

personale va a prestare servizio. L'ente è, altresì, tenuto a versare all'amministrazione statale cui il personale stesso appartiene l'importo dei contributi e delle ritenute sul trattamento economico previsti dalla legge." (terzo comma).

Le norme suddette contemplano, pertanto, in modo esplicito le ipotesi del comando tra amministrazioni dello Stato e del comando da un'amministrazione dello Stato ad un ente pubblico, mentre non considerano espressamente l'ipotesi del comando da un ente pubblico ad un'amministrazione dello Stato, nella quale rientra il caso in esame.

Il principio enunciato nel terzo comma dell'art. 57 citato è da ritenersi, comunque, criterio di carattere generale, con la conseguenza che, nel caso di comando ad altra pubblica amministrazione di un dipendente di un ente pubblico, l'onere finanziario relativo va ordinariamente posto a carico dell'amministrazione che utilizza temporaneamente il dipendente.

In materia va poi tenuto presente l'art. 70, comma 12, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, secondo il quale *"In tutti i casi, anche se previsti da normative speciali, nei quali enti pubblici territoriali, enti pubblici non economici o altre amministrazioni pubbliche, dotate di autonomia finanziaria sono tenute ad autorizzare la utilizzazione da parte di altre pubbliche amministrazioni di proprio personale, in posizione di comando, di fuori ruolo, o in altra analoga posizione, l'amministrazione che utilizza il personale rimborsa all'amministrazione di appartenenza l'onere relativo al trattamento fondamentale..."*.

Infine, occorre ricordare che degli effetti economici dei provvedimenti di comando e distacco si occupa l'art. 19, comma 2, del Contratto collettivo nazionale di lavoro del personale del comparto delle regioni e delle autonomie locali per il quadriennio normativo 2002-2005 sottoscritto in data 22 gennaio 2004, in base al quale *"Le parti concordano nel ritenere che gli oneri relativi al trattamento economico fondamentale e accessorio del personale "distaccato" a prestare servizio presso altri enti, amministrazioni o aziende, nell'interesse dell'ente titolare del rapporto di lavoro, restano a carico dell'ente medesimo."*

Alla luce del quadro normativo sopra richiamato, sembra doversi ritenere che, ai sensi dell'art. 70 del d.lgs. n. 165 del 2001, l'onere relativo al trattamento fondamentale del personale comandato

incomba necessariamente sulla pubblica amministrazione che utilizza il personale medesimo quando il comando discenda da un obbligo di legge.

Al contrario, quando il comando o il distacco presso altra amministrazione avviene nell'interesse dell'ente titolare del rapporto di lavoro, gli oneri relativi al trattamento economico restano a carico dell'ente medesimo.

Poiché nel caso prospettato l'ipotizzato breve periodo di comando del dipendente non sembra discendere da un obbligo giuridico, ma unicamente da una valutazione discrezionale del Comune, che ritiene di aderire alla richiesta della Prefettura-Ufficio Territoriale del Governo in considerazione dell'evidente interesse del Comune medesimo allo svolgimento dell'evento per il quale viene sollecitata la collaborazione, si ritiene che non sussista l'obbligo di ripetizione della spesa relativa.

P.Q.M.

La Sezione Regionale di controllo della Corte dei conti per l'Emilia Romagna esprime il proprio parere sul quesito riportato in epigrafe nei termini di cui in motivazione.

ORDINA

Alla Segreteria di trasmettere copia della presente deliberazione - mediante posta elettronica certificata - al Sindaco del Comune di Monticelli d'Ongina e al Presidente del Consiglio delle autonomie locali della Regione Emilia-Romagna e di depositare presso la segreteria della Sezione l'originale della presente deliberazione in formato cartaceo.

Così deciso nella camera di consiglio del 24 ottobre 2013.

Il presidente

f.to (Antonio De Salvo)

Il relatore

f.to (Massimo Romano)

Depositata in segreteria il 24 ottobre 2013.

Il Direttore di segreteria

f.to (Rossella Broccoli)