



REPUBBLICA ITALIANA
CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
CAMPANIA

composta dai Magistrati:

Alfredo Grasselli

Presidente

Emanuele Scatola

Primo Referendario

Ilaria Cirillo

Primo Referendario (relatore)

Nella Camera di consiglio del 6 marzo 2024

VISTO l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con Regio Decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

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

VISTO il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (TUEL);

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, ed in particolare l'art. 7, comma 8;

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

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 17 febbraio 2006, n. 5;

VISTA la deliberazione delle Sezioni Riunite di questa Corte n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;
VISTO il decreto presidenziale n. 2 del 2024 con il quale sono state attribuite le funzioni al Presidente aggiunto;

VISTA la nota prot. 10651/23, acquisita mediante applicativo “Centrale pareri”, assegnata l’8/02/2024 con la quale il Sindaco del Comune di Giffoni Sei Casali (Sa) ha chiesto un parere a questa Sezione ai sensi dell’art. 7, comma 8, della L. n. 131/2003, nei termini di seguito indicati;

VISTA l’istanza di deferimento del relatore trasmessa a mezzo email in data 29 febbraio 2024;

VISTA l’ordinanza **n.28/2024** con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l’odierna camera di consiglio;

UDITO il relatore Primo Referendario Dott.ssa Ilaria CIRILLO;

FATTO E DIRITTO

1) Premessa

Con nota prot. 10651/23, acquisita mediante applicativo “centrale pareri”, il Sindaco del Comune di Giffoni Sei Casali (Sa) ha chiesto un parere, ai sensi dell’art. 7 della legge 5 giugno 2003, n.131.

2) Oggetto del parere

Il Sindaco del Comune Giffoni Sei Casali (Sa) ha chiesto alla Sezione di dirimere una questione afferente alla fruizione del congedo straordinario biennale retribuito per chi assiste, pur non essendo convivente, familiari con handicap gravi ex art. 42 comma 5 D.lgs. 151/2001. Il Rappresentante del Comune, in particolare, ha fatto presente che l’Ufficio personale ha già concesso, con determinazione n. 5 del 2023, il congedo retribuito al dipendente per le finalità di cui all’art 42 comma 5 del D.lgs 151/2001 dal 16.01.2023 al 16.01.2025 sulla scorta della giurisprudenza della Corte di Cassazione formatasi sul punto (cfr. Cass. sez. lav. sentenza n. 24470 del 16/02/2017), che non ritiene necessario il requisito della coabitazione per la fruizione del beneficio. Tuttavia, essendo pervenute al protocollo dell’Ente *“numerose segnalazioni circa la paventata irritalità della procedura adottata evidenziando che il fruitore del beneficio non è familiare convivente con la persona affetta da disabilità”* il Sindaco ha ritenuto opportuno chiedere alla Sezione di esprimere motivato parere sulla questione.

3) Ammissibilità della richiesta di parere

Secondo consolidati orientamenti della Magistratura contabile in tema di pareri, ex art. 7, comma 8, della l. n. 131/2003, occorre verificare, in via preliminare, l’ammissibilità della richiesta di parere in riferimento, sia sotto il profilo soggettivo, circa la legittimazione dell’organo richiedente, sia

sotto il profilo oggettivo, in ordine all' attinenza dei quesiti prospettati alla materia contabile, oltre che alla loro attitudine a non creare forme (anche indirette) di co-gestione o co-amministrazione, ovvero di interferenza con la funzione giurisdizionale della Corte dei conti o di altre magistrature.

3.1) Ammissibilità soggettiva

La richiesta di parere all'esame è ammissibile sotto il profilo soggettivo, in quanto formulata dal Sindaco del Comune, ossia dal rappresentante dell'Ente. Valgono, in proposito, gli ormai consolidati orientamenti della Sezione delle Autonomie di cui all' atto di indirizzo del 27 aprile 2004 ed alla deliberazione n. 5/AUT/2006 del 10 marzo 2006.

3.2) Ammissibilità oggettiva

Sotto il profilo oggettivo, deve essere verificata anzitutto l'attinenza della questione alla materia della "contabilità pubblica", così come delineata nella deliberazione delle Sezioni Riunite n. 54/CONTR del 17 novembre 2010 e, ancor prima, nella citata deliberazione della Sezione Autonomie n. 5/AUT/2006, nonché nella deliberazione della medesima Sezione delle Autonomie, n. 3/SEZAUT/2014/QMIG.

Devono essere valutate, inoltre, la generalità e l'astrattezza della questione, in quanto occorre – come già anticipato – *che "ausilio consultivo per quanto possibile deve essere reso senza che esso costituisca un'interferenza con le funzioni requirenti e giurisdizionali e ponendo attenzione ad evitare che di fatto si traduca in un'intrusione nei processi decisionali degli enti territoriali"* (v. in proposito, tra le tante, SRC Lombardia, parere 09.06.2017 n. 185).

Con riferimento al primo aspetto (attinenza alla "materia di contabilità"), la Corte ha affermato che la "nozione di contabilità pubblica", pur assumendo tendenzialmente *"un ambito limitato alla normativa e ai relativi atti applicativi che disciplinano [...]l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli"* (deliberazione 5/AUT/2006), non può non involgere anche quelle questioni che risultino connesse *"alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai 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"* (deliberazione n. 54/CONTR/2010).

Al riguardo, particolarmente significativa è la citata deliberazione delle Sezioni Riunite n. 54/2010, la quale ha chiaramente affermato come l'articolo 7 comma 8 della legge n. 131/2003 abbia

conferito alle Sezioni regionali di controllo non già una funzione di consulenza di portata generale, bensì una competenza limitata alla “materia di contabilità pubblica” che non può estendersi a tutti i settori dell’azione amministrativa e a qualsivoglia attività degli Enti che abbia riflessi di natura finanziaria, comportando, direttamente o indirettamente, una spesa.

Le stesse Sezioni Riunite hanno al riguardo aggiunto che anche talune materie (quali quella concernente il personale) – in considerazione della rilevanza dei pertinenti segmenti di spesa, che rappresentano una parte consistente di quella corrente degli Enti locali, idonea ad incidere sulla rigidità strutturale dei relativi bilanci – possono costituire inevitabili riferimenti cui ricorrere ma solo nell’ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica, per il conseguimento di obiettivi di riequilibrio finanziario, cui sono, altresì, preordinate misure di contenimento della complessiva spesa pubblica, nel quadro dei principi individuati dalla giurisprudenza costituzionale.

La nozione di contabilità pubblica assume, pertanto, un ambito limitato alle normative e ai relativi atti applicativi che disciplinano in generale l’attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore (sistema di principi e norme che regolano l’attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici), ricomprendendo altresì *“quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica”*.

Infatti, secondo il consolidato orientamento della giurisprudenza contabile dal quale questo Collegio non intende deflettere (v. deliberazioni Sezione Autonomie nn. 5/2006, 3/2014, 17/2020/QMIG, 5/2022/QMIG, 9/2022/QMIG), *“ulteriori 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 (...) limitatamente, tuttavia, alle questioni che riflettono problematiche interpretative inerenti alle suddette statuizioni recanti i menzionati limiti e divieti, strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di contenimento della spesa ed idonei a ripercuotersi sulla sana gestione finanziaria dell’Ente e sui relativi equilibri di bilancio”*. L’ampliamento “dinamico” della nozione di contabilità pubblica non inerisce, pertanto, alle materie in sé considerate, quanto piuttosto alle specifiche questioni che, nell’ambito di tali materie, possono sorgere in relazione all’interpretazione di quelle norme di coordinamento della finanza pubblica che pongono limiti e divieti strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di contenimento della spesa. La linea di confine della funzione consultiva intestata alla magistratura contabile in materia di personale si colloca tra norme che pongono limiti e divieti strumentali al raggiungimento di specifici obiettivi di contenimento della spesa e norme che hanno meri riflessi di natura finanziaria. Le prime rientrano in una nozione dinamica di contabilità pubblica;

le seconde esorbitano dal suo ambito. Alle prime sono ascrivibili, ad esempio, le disposizioni che fissano limiti in materia di spese per il personale e vincoli alle capacità assunzionali correlati alla sostituzione di quello cessato (c.d. turn-over). La *ratio* sottesa a tali norme, infatti, consiste nell'esigenza di contenimento della spesa pubblica per il personale ai fini del rispetto degli obiettivi di finanza pubblica. Nella seconda categoria di norme rientrano le disposizioni che hanno meri riflessi finanziari, come quelle oggetto della questione sottoposta a questa Sezione, che non pone problematiche ermeneutiche afferenti ai limiti e ai divieti sopra indicati, concernendo, in sostanza, la possibilità di concedere il congedo straordinario previsto dall'art. 42 comma 5 d.lgs. 151/2001 anche al dipendente non convivente con il familiare disabile in situazione di gravità.

Tutto ciò premesso, il Collegio ritiene, alla luce dei citati e consolidati criteri volti a perimetrare l'ambito della funzione consultiva della Corte, che il quesito posto dal Comune di Giffoni Sei Casali non rientri nella materia della contabilità pubblica e, in ogni caso, si riferisca ad una fattispecie concreta che involge diritti patrimoniali che potrebbero incidere sulle funzioni di altri plessi giurisdizionali (come peraltro segnalato dallo stesso istante, che richiama precedenti della Corte di cassazione, sez. lavoro, proprio sui temi oggetto della richiesta di parere).

Inoltre, si deve rimarcare come il Comune – di fatto, con provvedimento efficace ed esecutivo da oltre un anno – si sia già determinato per il riconoscimento del predetto congedo in favore del dipendente, sicché il parere della Sezione – avrebbe come unica finalità quella di attribuire valore esimente dall'eventuale responsabilità erariale (art. 95, c. 4 del d.lgs. n. 174/2016 c.d.g.), attraverso una surrettizia attivazione *a posteriori* della funzione consultiva. Motivo, questo, già di per sé sufficiente a far ritenere l'inammissibilità del quesito posto.

PQM

La Corte dei Conti

Sezione regionale di controllo per la Campania

DICHIARA

oggettivamente inammissibile la richiesta di parere in esame.

DISPONE

che la presente deliberazione sia trasmessa, a cura della Segreteria della Sezione, al Sindaco del comune di Giffoni Sei Casali.

Così deliberato nella camera di consiglio del 6 marzo 2024.

Il Relatore
Ilaria Cirillo

Il Presidente
Alfredo Grasselli

Depositata in Segreteria

In data 6 marzo 2024

Il Direttore della Segreteria
dott. Giuseppe Imposimato