



REPUBBLICA ITALIANA
LA
CORTE DEI CONTI
IN
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
LOMBARDIA

composta dai Magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Antonio Caruso	Consigliere
dott. Giancarlo Astegiano	Primo Referendario
dott. Gianluca Braghò	Referendario
dott. Massimo Valero	Referendario
dott. Alessandro Napoli	Referendario (relatore)
dott.ssa Laura De Rentiis	Referendario

nella camera di consiglio del 11 luglio 2011

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

Vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

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

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la deliberazione n. 1/pareri/2004 del 3 novembre 2004 con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento e sulla formulazione dei pareri previsti dall'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista la nota n. 4387 del 23.06.2011 (prot. c.c. n. 5426 del 04.07.2011) con la quale il Sindaco del Comune di Veduggio con Colzano (MB) ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per deliberare sulla richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Veduggio con Colzano (MB);

Udito il relatore, Alessandro Napoli;

PREMESSO CHE

Con nota n. 4387 del 23.06.2011 (prot. c.c. n. 5426 del 04.07.2011) il Sindaco del Comune di Veduggio con Colzano (MB), ente con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, formula a questa Sezione il seguente quesito.

Una dipendente ha chiesto la concessione di un periodo di congedo di mesi sei per assistere la madre inabile ai sensi dell'art. 42 comma 5 del decreto legislativo n. 151/2001 e della sentenza della Corte Costituzionale n. 19 del 26.01.2009.

Il Sindaco osserva che per i lavoratori del settore privato l'onere derivante dalla concessione del congedo è assunto dal sistema previdenziale nazionale, mentre per i dipendenti pubblici la relativa spesa è posta a carico dell'amministrazione concedente.

Premesso ciò, alla luce dell'attuale quadro normativo di contenimento delle spese del personale e dell'impossibilità di sostituzione dello stesso, l'organo rappresentativo dell'ente chiede se la richiesta in questione debba considerarsi come facoltà oppure come obbligo gravante sul Comune.

OSSERVA CHE

La richiesta di parere in esame è intesa ad avvalersi della facoltà prevista dalla norma contenuta nell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, la quale dispone che le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane possono chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti "*pareri in materia di contabilità pubblica*".

La funzione consultiva delle Sezioni regionali è inserita nel quadro delle competenze che la legge n. 131 del 2003, recante adeguamento

dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha attribuito alla Corte dei conti.

In relazione allo specifico quesito formulato dal Sindaco del Comune di Veduggio con Colzano (MB), la Sezione evidenzia quanto segue.

AMMISSIBILITA'

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Veduggio con Colzano (MB) rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7 comma ottavo, della legge 5 giugno 2003, n. 131, norma in forza della quale Regioni, Province e Comuni possono chiedere a dette Sezioni pareri in materia di contabilità pubblica nonché ulteriori forme di collaborazione ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

In proposito, questa Sezione ha precisato, in più occasioni, che la funzione di cui al comma ottavo dell'art. 7 della legge n. 131/2003 si connota come facoltà conferita agli amministratori di Regioni, Comuni e Province di avvalersi di un organo neutrale e professionalmente qualificato per acquisire elementi necessari ad assicurare la legalità della loro attività amministrativa.

I pareri e le altre forme di collaborazione si inseriscono nei procedimenti amministrativi degli enti territoriali consentendo, nelle tematiche in relazione alle quali la collaborazione viene esercitata, scelte adeguate e ponderate nello svolgimento dei poteri che appartengono agli amministratori pubblici, restando peraltro esclusa qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione con l'organo di controllo esterno (per tutte: 11 febbraio 2009, n. 36).

Infatti, deve essere messo in luce che il parere della Sezione attiene a profili di carattere generale anche se, ovviamente, la richiesta proveniente dall'ente pubblico è motivata, generalmente, dalla necessità di assumere specifiche decisioni in relazione ad una particolare situazione. L'esame e l'analisi svolta nel parere è limitata ad individuare l'interpretazione di disposizioni di legge e di principi generali dell'ordinamento in relazione alla materia prospettata dal richiedente, spettando, ovviamente, a quest'ultimo la decisione in ordine alle modalità applicative in relazione alla situazione che ha originato la domanda.

Con specifico riferimento all'ambito di legittimazione soggettiva ed oggettiva degli enti in relazione all'attivazione di queste particolari forme di collaborazione, è ormai consolidato l'orientamento che vede nel caso del

Comune, il Sindaco o, nel caso di atti di normazione, il Consiglio comunale quale organo che può proporre la richiesta.

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare che la disposizione contenuta nel co. 8, dell'art. 7 della legge 131 deve essere raccordata con il precedente co. 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.

Lo svolgimento delle funzioni è qualificato dallo stesso legislatore come una forma di controllo collaborativo.

Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che il co. 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.

Appare conseguentemente chiaro che le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli enti locali, ma che anzi le attribuzioni consultive si connotano sulle funzioni sostanziali di controllo collaborativo ad esse conferite dalla legislazione positiva.

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, co. 31 del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione unitaria 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 fa escludere qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa che ricade nella esclusiva competenza dell'autorità che la svolge o che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali.

Dalle sopraesposte considerazioni consegue che la nozione di contabilità pubblica va conformandosi all'evolversi dell'ordinamento, seguendo anche i nuovi principi di organizzazione dell'amministrazione, con effetti differenziati, per quanto riguarda le funzioni della Corte dei conti, secondo l'ambito di attività.

Con specifico riferimento alla richiesta oggetto della presente pronuncia, la Sezione osserva che la stessa risulta ammissibile, oltre che sul piano soggettivo, anche su quello oggettivo (seppur parzialmente). In particolare, il Collegio valorizza in questa sede i profili di potenziale interferenza tra i limiti di spesa posti dalla vigente normativa finanziaria e la natura delle situazioni soggettive attive in capo al dipendente pubblico derivanti dalla disciplina giuslavoristica di settore.

MERITO

Il quesito formulato dal Comune di Veduggio con Colzano (MB) concerne, in sostanza, la natura giuridica della situazione soggettiva attiva in capo al dipendente pubblico ex art. 42 comma 5 del d.lgs. n. 151/2001, relativa alla concessione di un congedo per assistere la madre inabile, a fronte della pronuncia della Corte Costituzionale n. 19/2009 nonché dei limiti di spesa di personale posti dalla vigente normativa finanziaria.

Orbene, con la sopracitata statuizione il Giudice delle Leggi ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle disposizione in oggetto, laddove omettendo *"di prevedere tra i beneficiari del congedo straordinario retribuito il figlio convivente, anche qualora questi sia l'unico soggetto in grado di provvedere all'assistenza della persona affetta da handicap grave, viola gli artt. 2, 3 e 32 Cost., ponendosi in contrasto con la ratio dell'istituto. Questa, infatti, ... consiste essenzialmente nel favorire l'assistenza al disabile grave in ambito familiare e nell'assicurare continuità nelle cure e nell'assistenza, al fine di evitare lacune nella tutela della salute psico-fisica dello stesso, e ciò a prescindere dall'età e dalla condizione di figlio di quest'ultimo. Inoltre, la suddetta omissione determina un trattamento deteriore dell'unico figlio convivente del disabile - allorché sia anche il solo soggetto in grado di assisterlo - rispetto agli altri componenti del nucleo familiare di quest'ultimo espressamente contemplati dalla disposizione oggetto di censura; trattamento deteriore che, diversificando situazioni omogenee, quanto agli obblighi inderogabili di solidarietà derivanti dal legame familiare, risulta privo di ogni ragionevole giustificazione"*.

Ne deriva che il dipendente comunale – in presenza dei requisiti posti dalla normativa di settore – è titolare di un diritto potestativo alla concessione del congedo retribuito per l'assistenza del familiare disabile, anche alla luce del tenore letterale dell'art. 42 comma 5 del d.lgs. n. 151/2001 secondo cui i soggetti legittimati *"hanno diritto a fruire del congedo ... entro sessanta giorni*

dalla richiesta". Ciò prescinde dal fatto che, sul "piano contabilistico", gli oneri finanziari continuino a gravare sulla Civica Amministrazione - datore di lavoro in termini di spesa per il personale con la conseguente necessità di rispettare i relativi limiti.

In altri termini, tale diritto spetta al lavoratore in presenza dei presupposti legali posti dall'ordinamento giuslavoristico (peraltro di recente riordinati, cfr. artt. 23 e 24 della legge n. 183/2010). La singola verifica sul punto è rimessa ai competenti organi dell'Amministrazione comunale ed è, peraltro, estranea alla materia della contabilità pubblica in sede consultiva, in quanto afferisce alla gestione del rapporto di pubblico impiego in senso stretto.

Per quanto di rilievo in questa sede, il Collegio osserva che il vaglio da parte dell'ente locale prescinde dal fatto che, sotto il diverso profilo "contabilistico", gli oneri finanziari gravino sulla Civica Amministrazione in termini di spesa per il personale. Ciò significa che i relativi limiti, come peraltro rammentato dallo stesso Comune, devono essere complessivamente rispettati in ossequio alla vigente disciplina di coordinamento della finanza pubblica. Tali limiti di spesa – comunque da osservare - non possono, però, "degradare" nella singola fattispecie il diritto potestativo del dipendente al congedo retribuito per l'assistenza del familiare disabile, cui l'Amministrazione è altresì assoggettata in presenza dei presupposti previsti dalla normativa lavoristica di settore, dovendo quindi rispettare simultaneamente entrambe le tipologie di vincoli, *id est* di finanza pubblica nonché derivanti dal diritto potestativo del dipendente.

P.Q.M.

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

L'Estensore
(Alessandro Napoli)

Il Presidente
(Nicola Mastropasqua)

Depositato in Segreteria il
18 luglio 2011
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)