



Repubblica italiana
Corte dei conti

La Sezione del controllo per la Regione Sardegna

composta dai magistrati:

Dott. Donata Cabras	PRESIDENTE
Dott.ssa Maria Paola Marcia	CONSIGLIERE RELATORE
Dott.ssa Usai Elisabetta	PRIMO REFERENDARIO
Dott. Giuseppe Lucarini	REFERENDARIO

nella Camera di consiglio del 16 ottobre 2019,

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modifiche e integrazioni;

Visto il decreto del Presidente della Repubblica 16 gennaio 1978 n. 21 e il decreto legislativo 9 marzo 1998 n. 74 (norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna);

Visto l'art. 7 della legge 5 giugno 2003 n. 131, recante l'adeguamento dell'ordinamento alla legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3;

Vista la nota n. 16 settembre 2019 con la quale il Consiglio delle Autonomie ha trasmesso alla Sezione del controllo la richiesta di parere del Comune di **VILLA SAN PIETRO**;

Vista la nota del 26 settembre 2019 con cui il Presidente della Sezione ha assegnato la relativa istruttoria al Consigliere Maria Paola Marcia;

Vista la nota del 14 ottobre 2019 con cui il Magistrato istruttore Consigliere Maria Paola Marcia ha deferito la relazione istruttoria per la discussione collegiale;

Vista l'ordinanza n. 16/2019 con la quale il Presidente della Sezione del

controllo per la Regione autonoma della Sardegna ha convocato la Sezione medesima per l'adunanza del 16 ottobre 2019 per deliberare in ordine alla richiesta di parere;

Udito il relatore Consigliere Maria Paola Marcia;

P R E M E S S O

Il Sindaco di Villa San Pietro ha sottoposto alla Sezione una richiesta di parere domandando *"...se le indennità di partecipazione/frequenza che integrano il contributo REI, erogate a valere sulla Quota Servizi Fondo Povertà e considerata la loro natura sociale e assistenzialistica, laddove il tirocinio venga svolto presso il Comune di Villa San Pietro, diretto beneficiario della sovvenzione, siano da escludere dalle spese di personale e , quindi, non assoggettate ai relativi limiti di spesa.*

Si chiede, inoltre, se tali spese in caso di identiche forme di ospitalità, debbano computarsi sui costi del personale anche per i Comuni dell'Ambito seppur non direttamente beneficiari della sovvenzione."

C O N S I D E R A T O

1 Il Consiglio delle Autonomie locali ha trasmesso alla Sezione la richiesta di parere ai sensi dell'art. 7, comma 8 legge n. 131/2003 in quanto ha riconosciuto la sua ammissibilità soggettiva. Sotto il profilo della rilevanza di portata generale per il sistema delle Autonomie, ovvero della sua ammissibilità oggettiva, il CAL ne ha ritenuto l'improcedibilità in quanto la questione troverebbe già soluzione nella deliberazione n. 29/SEZAUT/2017/QMIG della Sezione Autonomie.

2 La richiesta è soggettivamente ammissibile. Sotto il profilo dell'ammissibilità oggettiva, l'attività consultiva intestata alla Corte dei conti da un lato deve restare circoscritta alle discipline dettate in materia di bilanci e relativi equilibri, acquisizione di entrate, gestione delle spese (nelle quali rientra la spesa per gli Organi e il personale), disciplina del patrimonio, rendicontazione; dall'altro non può concernere fatti gestionali specifici ma deve riguardare ambiti e oggetti di portata generale, né deve

rispondere a quesiti che formano oggetto di esame da parte di altri Organi pubblici, dovendosi in ogni caso evitare di orientare le Amministrazioni medesime nelle scelte amministrative, nonché nelle condotte processuali da assumersi in vertenze di carattere giudiziario o controversie in genere. Il parere richiesto, concernente il computo della spesa per il personale a carico del Comune, è oggettivamente ammissibile.

Pur considerando l'avviso di improcedibilità assunto dal Consiglio delle Autonomie locali, la Sezione ravvisa l'opportunità di ricostruire e rassegnare il quadro normativo che presiede alla complessa materia oggetto di parere (ad integrazione di quanto riferito dal Comune di Villa San Pietro), attesa anche la disciplina sopraggiunta introdotta dal D.L. n. 4 del 28 gennaio 2019 (*Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni*).

3 La citata deliberazione n. 29/SEZAUT/2017/QMIG, prendendo atto della molteplicità di casi e situazioni cui i Comuni provvedono - per la cura degli interessi pubblici nell'assentire ausili, sovvenzioni, sussidi - stabilisce che nei casi di erogazioni finanziarie finalizzate a forme di sostegno sociale è affidata alla valutazione del Soggetto pubblico, responsabile della gestione finanziaria, la verifica in concreto della prevalenza della finalità solidaristica e l'insussistenza di elementi che depongono per l'instaurazione di un rapporto lavorativo per quanto di natura occasionale, ai fini dell'esclusione di tali spese da quelle per il personale.

4 Il Comune di Villa San Pietro dichiara di essere destinatario di contributi/sovvenzioni comunitari, nazionali e regionali afferenti al "*Fondo Povertà*", istituito con legge di stabilità 2016 (legge 28 dicembre 2015 n. 208, art. 386). Precisa anche di essere "*Ente capofila*" dell'Ambito territoriale sociale "*Area ovest*" e titolare dell'"*Ufficio di piano*" per la gestione associata dei servizi sociali.

Una parte del Fondo Povertà, precisa il Comune, destinata *agli Ambiti territoriali sociali della Regione*, è rivolta a sostenere interventi di

sostegno che affiancano il beneficio economico del REI (reddito di inclusione). Tra detti interventi si prevedono tirocini finalizzati all'inclusione sociale, all'autonomia delle persone e alla riabilitazione, ai sensi dell'art. 7 del Decreto legislativo n. 147 del 2017. I tirocini si svolgono sia presso il Comune, sia presso altri Comuni dell'Ambito, sia presso diversi soggetti/aziende ospitanti e le spese cui danno luogo sono tutte rimborsate dal Comune a valere sulla "*Quota Servizi Fondo Povertà*" (indennità mensile di frequenza, spese assicurative, di trasporto, di vitto). Il Comune domanda se le indennità in questione siano da escludere dalle spese di personale.

5 Ai fini che qui interessano, con riguardo all'articolato quadro normativo di riferimento e alle particolari funzioni comunali di cui trattasi, deve richiamarsi la *Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali* (legge n. 328 del 2000 e s.m.i.), le cui disposizioni costituiscono principi fondamentali ai sensi dell'art. 117 della Costituzione (art.1) e sono rivolte a garantire i livelli essenziali delle prestazioni (art. 2). La Legge quadro istituisce tra i "*comuni associati*" gli "*ambiti territoriali*" deputati alla definizione del "*piano di zona*" per l'erogazione degli interventi sociali e socio-assistenziali (artt. 6 e 19).

Con riferimento al quesito, pertanto, va precisato che la stessa Legge quadro enuncia il principio secondo cui *sono a carico dei comuni singoli e associati le spese di attivazione degli interventi e dei servizi sociali a favore della persona e della comunità*, fermo restando che dette spese gravano sulle risorse loro assegnate dal *Fondo nazionale delle politiche sociali*, nonché, eventualmente, sugli autonomi stanziamenti a carico dei propri bilanci (art.4- *sistema di finanziamento delle politiche sociali*).

Successivamente la legge di stabilità 2016, nell'istituire il "*Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale*" (citato nell'odierno quesito), stabilisce che dovrà essere varato il riordino della normativa dei trattamenti di sostegno assistenziale per il contrasto della povertà,

attraverso la razionalizzazione delle diverse misure esistenti (legge 208/2015, art.386 e art. 388). In attuazione di tali finalità il Decreto legislativo n. 147 del 15 settembre 2017 definisce a sistema *Disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà, ove, tra le altre, "è istituito il reddito d'inclusione-Rei... quale misura unica a livello nazionale di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale"* (art. 2). Allo stato, però, numerose disposizioni di tale testo di legge risultano abrogate per effetto del D.L. 28 gennaio 2019 convertito in legge n. 26 del 2019. Infatti l'art. 1 del citato decreto legge istituisce il *Reddito di cittadinanza- Rdc*, abrogando, tra le altre, le disposizioni relative al REI (art. 11 - *modificazioni al decreto legislativo 15 settembre 2017 n. 147*). Tuttavia, tra gli interventi e i servizi sociali finalizzati a realizzare il sistema integrato di contrasto alla povertà vengono fatti salvi i *tirocini finalizzati all'inclusione sociale e alla riabilitazione*, oggi portati all'attenzione della Sezione, già espressamente previsti nel citato Decreto legislativo n. 147 del 2017 con disposizioni ancora vigenti (art. 7 D.Lgs. 147 del 2017).

Detti interventi trovano finanziamento nelle risorse del Fondo Povertà, nonché in risorse aggiuntive proprie che, eventualmente, Regioni e Comuni mettono a disposizione. Più esattamente i Comuni, coordinandosi a livello di ambito territoriale, possono concorrere con risorse proprie nell'ambito delle risorse umane strumentali e finanziarie disponibili e nell'ambito degli equilibri di finanza pubblica programmati (art.7 D.Lgs. 147 del 2017).

6 Nel caso odierno il Comune dichiara che tutte le spese afferenti alla realizzazione dei tirocini *finalizzati* in affiancamento del REI sono integralmente rimborsate a valere sulla Quota Servizi Fondo Povertà, ovvero non comportano oneri a carico del bilancio comunale.

La Sezione ritiene che la risposta all'odierno quesito del Comune di Villa San Pietro si desume dal coordinato disposto delle disposizioni tuttora

vigenti di cui al D.Lgs. 147 del 2017, ovvero non abrogate dal D.L. n. 4 del 2019 (art. 7- *interventi e servizi sociali per il contrasto alla povertà*), con quelle di cui al D.L. 50 del 2017 (art. 54 bis- *disciplina delle prestazioni occasionali*, convertito con legge 21 giugno 2017 n. 96).

Ad avviso della Sezione, però, il tirocinio finalizzato, oggetto del quesito, si differenzia rispetto alla fattispecie di lavoro occasionale nell'accezione delineata dalla deliberazione n. 29/SEZAUT/2017/QMIG (riferita al precedente punto 3). Ciò in quanto le spese per sostenerli gravano integralmente sul Fondo Povertà e, in conseguenza, non residua alcuna valutazione discrezionale in capo all'Ente locale. Attesa, infatti, la valenza di principi fondamentali ai sensi dell'art. 117 Cost. del quadro normativo che presiede alla loro attivazione, rivolto a garantire livelli essenziali delle prestazioni (vedi precedente punto 5), il Comune è tenuto a dar corso al *sistema integrato di interventi e servizi sociali*, coordinati e finanziati in sede nazionale e regionale. Per l'effetto i tirocini in questione non sembrano integrare la fattispecie di lavoro occasionale valevole ai sensi dell'art. 1 comma 557 bis della legge n. 296/2006.

Ulteriormente considerando - secondo il principio di diritto affermato dalla Sezione Autonomie - anche nel caso in cui i Comuni con propria valutazione circa la necessità di provvedere ad interventi e servizi sociali di contrasto alla povertà concorrono alla realizzazione degli interventi *con risorse proprie disponibili a legislazione vigente e nell'ambito degli equilibri di finanza pubblica programmati*, le indennità e le spese sostenute per i tirocini finalizzati, per le quali, si rammenta, è normativamente dichiarata la finalità solidaristica di sostegno sociale e di contrasto alla povertà, non rientrano tra le spese di personale ai fini del rispetto dei limiti previsti dall'art. 557 e 557 bis della legge n. 296 del 2006.

Nei medesimi termini deve intendersi il parere per il quesito relativo ai Comuni dell'ambito territoriale.

PQM

La Sezione esprime il richiesto parere alla stregua delle considerazioni che precedono.

ORDINA

che la deliberazione sia trasmessa, rispettivamente, al Sindaco del Comune di **Villa San Pietro**, al Direttore generale/Segretario del Comune, al Presidente del Consiglio delle Autonomie locali.

Così deliberato nella Camera di consiglio del 16 ottobre 2019.

IL PRESIDENTE

(Donata Cabras)

IL RELATORE

(Maria Paola Marcia)

Depositata in Segreteria in data 17 Ottobre 2019

IL DIRIGENTE

(Paolo Carrus)