



CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

Deliberazione n. 33/2016/SRCPIE/QMIG

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, nell'adunanza del 22 marzo 2016, composta dai Magistrati:

Dott.	Mario PISCHEDDA	Presidente
Dott.	Massimo VALERO	Consigliere - relatore
Dott.	Adriano GRIBAUDO	Primo referendario
Dott.	Cristiano BALDI	Primo Referendario
Dott.ssa	Daniela ALBERGHINI	Referendario

Vista la richiesta di parere proveniente dal Sindaco del comune di **Pavone Canavese (To)**, con nota n. 1857 del 02.03.2016, pervenuta per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali del Piemonte in data 04.03.2016;

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;

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;

Vista l'Ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna seduta e ha nominato relatore il dott. Massimo Valero;

Udito il relatore;

PREMESSO CHE

Il sindaco del comune di Pavone Canavese (To), con la nota in epigrafe, dopo aver richiamato alcuni precedenti pareri della magistratura contabile in merito, chiede di conoscere se i rapporti di lavoro instaurati con i dipendenti di altre amministrazioni locali

ai sensi dell'art. 1, comma 557, della L. n. 311/2004 possano ritenersi esclusi dall'ambito di applicazione dell'articolo 9, comma 28, del D.L. 78/2010. Il sindaco specifica che il ricorso all'istituto suddetto consentirebbe al Comune, con popolazione pari a n. 3.895 abitanti alla data del 31/12/2015, di far fronte alla carenza di personale in organico e di svolgere i servizi comunali indispensabili per la collettività, in attesa che si perfezionino le procedure di collocamento del personale di ruolo soprannumerario degli Enti di area vasta e che, comunque, si possa procedere ad assunzione di personale a tempo indeterminato nel rispetto della normativa vigente in materia.

AMMISSIBILITA' SOGGETTIVA

Riguardo all'individuazione dell'organo legittimato ad inoltrare le richieste di parere dell'ente comunale, si osserva che il Sindaco è l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere, in quanto riveste il ruolo di rappresentante dell'ente ai sensi dell'art. 50 T.U.E.L.

Pertanto, la richiesta di parere è ammissibile soggettivamente poiché proviene dall'organo legittimato a proporla ed è stata inviata tramite il C.A.L.

AMMISSIBILITA' OGGETTIVA

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare che la disposizione, contenuta nel comma 8, dell'art. 7 della legge 131/03, 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.

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 ulteriore 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, esclude qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed

amministrativa che ricade nell'esclusiva competenza dell'autorità che la svolge; nonché esclude 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.

Nel caso in esame, la richiesta di parere è ammissibile anche sotto il profilo oggettivo, giacché il quesito riguarda la materia della contabilità pubblica, come delineata dalle SS.RR. con la richiamata deliberazione n. 54/2010.

MERITO

Il quesito in esame è volto ad ottenere chiarimenti sull'applicabilità o meno delle disposizioni di cui all'articolo 9, comma 28, del D.L. 78/2010 ai rapporti di lavoro instaurati con i dipendenti di altre amministrazioni locali ai sensi dell'art. 1, comma 557, della L. n. 311/2004.

Le richiamate previsioni di cui all'art. 9, comma 28 del D.L. n. 78/2010, convertito nella L. n. 122/2010 e modificato dall'art. 4, comma 102 della L. n. 183/2011, hanno stabilito, con disposizione applicabile, secondo quanto chiarito dalle SS.RR., agli enti locali, che le amministrazioni possano avvalersi di personale tramite il ricorso alle forme flessibili di assunzione e di impiego specificamente indicate nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009, ovvero, in caso di mancanza di spesa in tale anno, di quella concernente la media del triennio 2007-2009.

La norma s'inserisce nel solco di una serie di previsioni che hanno fortemente limitato le spese per il personale delle Pubbliche Amministrazioni, assunto sia a tempo determinato che indeterminato, nonché per i collaboratori esterni (cfr. l'art. 6, comma 7 dello stesso D.L. n. 78/2010).

La volontà sottesa alla disposizione in esame, come alle altre analoghe, è, così come hanno anche evidenziato le SS.RR., quella di una riduzione della spesa per i rapporti lavorativi intercorrenti, nelle diverse forme, con le pubbliche amministrazioni.

L'art. 1, comma 557 della L. n. 311/2004 cit. dispone che i comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, i consorzi tra enti locali gerenti servizi a rilevanza non industriale, le comunità montane e le unioni di comuni possono servirsi dell'attività lavorativa di dipendenti a tempo pieno di altre amministrazioni locali purché autorizzati dall'amministrazione di provenienza. Tale fattispecie non è prevista espressamente fra quelle indicate dall'art. 9 comma 28 cit.

Come anche affermato dalle SS.RR., questo reca un limite di spesa introdotto con riferimento a specifiche forme contrattuali, traducendosi in un vincolo al ricorso a determinate tipologie di rapporti di lavoro e in una barriera all'impiego da parte degli enti locali delle figure contrattuali considerate.

Sul punto questa Sezione si è già espressa con il parere n. 200/2012 (confermato con il parere 249/2012), sottolineando come tale limite non riguardi tutte, indistintamente, le forme d'impiego di personale, diverse da quello a tempo indeterminato (che

rappresenta la regola: cfr. art. 36 D.lgs. n. 165/2001) che possono intercorrere con le PP.AA.

Come già messo in luce da questa Corte (cfr., oltre ai due pareri testé richiamati, il parere di questa Sezione n. 3 del 29 gennaio 2009; Sezione Lombardia, parere n. 23 del 6 febbraio 2009; Sez. Veneto par. n. 17 del 20 maggio 2008) la formula organizzativa introdotta dal citato art. 1 comma 557, assimilabile al comando, non altera la titolarità del rapporto di lavoro, che resta in capo all'amministrazione di provenienza del dipendente. Non integra quindi di una forma flessibile di assunzione e d'impiego. Il citato comma 557, infatti, detta una disciplina particolare a favore degli enti locali con meno di cinquemila abitanti per fronteggiare l'esiguità degli organici e le ridotte disponibilità finanziarie (sull'istituto e sulle condizioni per la sua utilizzazione, cfr. questa Sezione par. n. 3 del 29 gennaio 2010). Ne consegue, tra l'altro, che il medesimo non infrange i limiti posti all'assunzione di personale, mentre le spese sostenute pro quota dall'ente per tali prestazioni lavorative vanno computate nella spesa per il personale e, conseguentemente, soggiacciono alle relative limitazioni (cfr. Sez. Veneto par. n. 80 del 21 maggio 2009).

In ragione dell'assimilazione dell'istituto giuridico di cui trattasi all'assegnazione temporanea o al distacco di personale, inoltre, si ritiene che non occorra la costituzione di un nuovo contratto, ma che sia sufficiente un atto di consenso dell'amministrazione di provenienza. Il lavoratore, quindi, rimane legato al rapporto d'impiego con l'ente originario, ma rivolge parzialmente le proprie prestazioni lavorative a favore di altro ente pubblico in forza dell'autorizzazione dell'amministrazione di provenienza e nell'ambito di un unico rapporto di lavoro alle dipendenze del soggetto pubblico principale. La permanenza del rapporto, che deve essere a tempo pieno, presso l'amministrazione di appartenenza, si è ancora precisato, impone una particolare cura nell'applicazione delle prescrizioni stabilite a tutela della salute e della sicurezza del lavoratore in tema di orario di lavoro giornaliero e settimanale. Quest'ultimo non potrà superare, nel cumulo delle prestazioni, la durata massima consentita, comprensiva del lavoro ordinario e del lavoro straordinario (cfr. Sez. Lombardia n. 3/2009 cit.).

Così tracciati i tratti essenziali della fattispecie, ne risulta evidente la estraneità all'ambito di previsione del summenzionato art. 9 comma 28 D.L. n. 78/2010, così come sopra sinteticamente delineato.

Quest'ultima norma, invero, come rilevato, mira a limitare il ricorso, da parte delle pubbliche amministrazioni, a determinate forme flessibili di assunzione e, in particolare, al personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa nell'ottica di conseguire un risparmio di spesa nel settore pubblico.

Diversamente, la fattispecie di cui al ridetto art. 1 comma 557 L. n. 311/2004 non comporta l'ingresso di nuovo personale, la creazione di rapporti di lavoro del tipo di quelli dalla stessa indicati con incremento di spesa, consentendo, al contrario, un migliore utilizzo delle risorse già in forza nel settore pubblico, nei limiti orari di un unico rapporto di lavoro a tempo pieno.

Dunque, non ritenendo intervenuti nuovi elementi per una diversa valutazione della questione in esame, questa Sezione conferma il proprio precedente orientamento espresso nel parere n. 200/2012, per cui ritiene che i rapporti di lavoro previsti dall'art. 1, co. 557 della legge n. 311 del 2004 (utilizzo di dipendenti di altre amministrazioni

pubbliche, previa autorizzazione di queste ultime), non rientrano fra quelli disciplinati dall'art. 9, co. 28 del D.L. n. 78 del 2010 poiché non instaurano un nuovo rapporto di lavoro ma prevedono unicamente l'utilizzo delle prestazioni rese da un soggetto che è già dipendente di un'Amministrazione pubblica.

Di diverso avviso è il parere espresso in merito alla questione dalla Sezione regionale di controllo Puglia con deliberazione n. 99/2012. In tale pronuncia, infatti, è evidenziato che la fattispecie di cui all'art. 1 co. 557 della Legge 311/2004 presenta molti punti di affinità con il conferimento degli incarichi in favore dei dipendenti di altra pubblica amministrazione disciplinato dall'art. 53 del D. Lgs. 165/2001.

A giudizio della Sezione pugliese, nell'ipotesi in esame la stipula della convenzione determina l'instaurazione di un nuovo rapporto negoziale tra lavoratore e amministrazione utilizzatrice, mentre l'amministrazione di provenienza deve limitarsi esclusivamente a fornire il proprio nulla-osta. Da ciò discende, secondo il parere n. 99/2012, che le spese sostenute per le predette convenzioni devono essere incluse nel calcolo della spesa di cui all'art. 9, co 28 del D.L. 78/2010.

Un diverso avviso rispetto alle conclusioni adottate da questa Sezione nel parere n. 200/2012 e qui confermate, è stato espresso altresì dalla Sezione regionale di controllo per il Molise, nel parere n. 35/2015. Richiamando la distinzione già utilizzata dalla Sezione controllo Lombardia con deliberazione n. 118 del 4 aprile 2012 (in seguito citata dalla stessa Sezione lombarda con parere n. 448 del 18 ottobre 2013 e dalla Sezione controllo per la Regione siciliana, par. n. 128 del 9 settembre 2014), la Sezione molisana ha ritenuto che con la norma dell'art. 1, comma 557, della L.F. 2005 sia stata introdotta "una particolare ipotesi di rapporti "a scavalco" (cioè a favore di più enti contemporaneamente) che hanno la peculiarità di consentire - al di fuori dell'orario di lavoro, a tempo pieno, dell'ente di appartenenza - lo svolgimento di funzioni presso altri enti locali. Nel richiamato parere è evidenziato che tale scavalco "d'eccedenza" è diverso dallo scavalco in cui il lavoratore presta, presso ciascuno degli enti a cui è assegnato, una prestazione a tempo parziale (scavalco "condiviso"). Tale casistica è espressamente disciplinata dall'ordinamento generale del pubblico impiego che - nell'ottica dell'attenuazione del vincolo di esclusività della prestazione - riconosce ai lavoratori a tempo parziale la possibilità di svolgere attività lavorativa per altri enti, previa autorizzazione dell'amministrazione di appartenenza (art. 53, comma 1, Dlgs. n.165/2001; per gli enti locali, l'art. 1, comma 58-bis della L. n. 662 del 1996). Per tale ipotesi, tra l'altro, per gli enti locali, esiste una precipua norma contrattuale, ovvero l'art. 14 del CCNL del 22 gennaio 2004, recante il titolo "Personale utilizzato a tempo parziale e servizi in convenzione" (su cui cfr. orientamento ARAN RAL670, nonché, cfr. Lombardia/988/2010/PAR e Lombardia/676/2010/PAR)".

Ne consegue che - prosegue il parere n. 35/2015 - "a differenza del caso dello scavalco c.d. condiviso, nell'ipotesi dell'art. 1, comma 557 delle legge n. 311/2004, sebbene permanga la titolarità dell'originario rapporto lavorativo con l'ente di appartenenza, non si può non rilevare - dal punto di vista dell'ente utilizzatore - la costituzione di un nuovo rapporto di lavoro, che dovrà, necessariamente, essere contenuto nel limite massimo di 12 ore settimanali in modo da non superare complessivamente le 48 ore di lavoro settimanali. Ebbene, qualora l'amministrazione istante intenda utilizzare il dipendente mediante il ricorso a tale procedura, al di fuori del normale orario di lavoro comunque espletato presso l'amministrazione di appartenenza (con cui il lavoratore intrattiene un

rapporto di lavoro a tempo pieno e indeterminato) e con oneri finanziari aggiuntivi per l'amministrazione di destinazione, si è in presenza di un'assunzione a tempo determinato e parziale (non essendo, del resto, possibile l'instaurazione di un secondo rapporto a tempo pieno e indeterminato), come tale rientrante nel computo del vincolo finanziario prescritto dall'art. 9, comma 28 del D.L. 31 maggio 2010, n.78.

Invero, quest'ultimo, com'è noto, prevede una specifica limitazione volta a ridurre il ricorso alternativo a forme di lavoro flessibili in senso ampio (cioè diverse dal tempo pieno e subordinato di cui all'art. 36, comma 1, del D.lgs. n. 165/2001), ricomprendendo tutte le prestazioni che vengono svolte al di fuori di un rapporto esclusivo, continuativo, indeterminato e "burocratizzato" in senso tradizionale (così Sezione controllo Lombardia, par. n. 448 del 18 ottobre 2013)".

Anche la Sezione di controllo per il Molise, dunque, ha ritenuto che l'art. 9 comma 28 del D.L. n. 78/2010 trovi applicazione per l'incarico conferito ai sensi dell'art. 1, comma 557 della L. n.311/2004.

Stante la riportata discordanza di pareri sulla questione sottoposta dal Sindaco del Comune di Pavone Canavese (TO) e attesa, pertanto, la necessità di un indirizzo interpretativo univoco in materia, questa Sezione ritiene opportuno che venga sottoposta all'esame del Presidente della Corte dei conti la valutazione sull'opportunità di deferire la questione alla Sezione delle Autonomie o alle Sezioni riunite, ai sensi dell'art. 6, comma 4, del d.l. 10 ottobre 2012 n. 174, convertito con modificazioni dalla L. 7 dicembre 2012, n. 213, il quale, nel testo novellato dal d.l. 24 giugno 2014, n. 91, dispone che *"al fine di prevenire o risolvere contrasti interpretativi rilevanti per l'attività di controllo o consultiva o per la risoluzione di questioni di massima di particolare rilevanza, la Sezione delle autonomie emana delibera di orientamento alla quale le Sezioni regionali di controllo si conformano. Resta salva l'applicazione dell'articolo 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, nei casi riconosciuti dal Presidente della Corte dei conti di eccezionale rilevanza ai fini del coordinamento della finanza pubblica ovvero qualora si tratti di applicazione di norme che coinvolgono l'attività delle Sezioni centrali di controllo"*.

P.Q.M.

la Sezione regionale di controllo del Piemonte della Corte dei conti sospende la pronuncia sulla richiesta di parere pervenuta dal sindaco del Comune di Pavone Canavese (TO) e sottopone al Presidente della Corte dei conti la valutazione sull'opportunità di deferire alla Sezione delle autonomie o alle Sezioni riunite in sede di controllo, ai sensi dell'art. 6 comma 4, del d.l. 10 ottobre 2012 n. 174, la seguente questione di massima: *"se i rapporti di lavoro instaurati da un Comune con i dipendenti di altre amministrazioni locali ai sensi dell'art. 1, comma 557, della L. n. 311/2004 possano ritenersi esclusi dall'ambito di applicazione dell'articolo 9, comma 28, del D.L. 78/2010"*.

Dispone che la presente deliberazione venga trasmessa, a cura della Segreteria, all'Ufficio di Presidenza della Corte dei conti.

Così deciso nell'adunanza del 22 marzo 2016.

Il Magistrato Relatore
F.to dott. Massimo Valero

Il Presidente
F.to dott. Mario Pischetta

Depositato in Segreteria il **06/04/2016**
Il Funzionario Preposto
F.to dott. Federico Sola