



Repubblica italiana

Corte dei conti

La Sezione del controllo per la Regione Sardegna

composta dai magistrati:

PRESIDENTE:	Prof. Avv. Giuseppe Palumbi
CONSIGLIERE	Dott. Nicola Leone
CONSIGLIERE:	Dott. Maria Paola Marcia (relatore)
PRIMO REFERENDARIO:	Dott.ssa Valeria Mistretta
PRIMO REFERENDARIO:	Dott.ssa Lucia D'Ambrosio

Nelle camere di consiglio del 6 giugno 2008 e 18 giugno 2008.

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, recante le norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna;

Visto il decreto legislativo 9 marzo 1998 n. 74, che ha apportato modifiche al predetto decreto;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

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 deliberazione n. 17 del 9 aprile 2008 con la quale il Consiglio delle Autonomie ha trasmesso alla Sezione del controllo in data 10 aprile 2008 la richiesta di parere del Consorzio turistico "Sa Perda 'e Iddocca" avente ad oggetto l'applicazione dell'art. 36 commi 1 e 3 del

decreto legislativo n. 165 del 2001, così come modificato dall'art. 3 comma 79 della legge 24 dicembre 2007 n. 244 (legge finanziaria 2008);

Vista la nota prot. n. 268/Pres del 22 aprile 2008 con cui il Presidente della Sezione ha assegnato la relativa istruttoria al Consigliere Maria Paola Marcia;

Viste le note prot. n. 209 del 19 maggio 2008 e n. 283 dell'11 giugno 2008 con cui il Magistrato istruttore, Consigliere Maria Paola Marcia, ha deferito la relazione istruttoria per la discussione collegiale;

Viste le ordinanze n. 25 e n. 28 del 2008 con le quali il Presidente della Sezione del controllo per la Regione autonoma della Sardegna ha convocato la Sezione medesima per le adunanze del 6 maggio 2008 e del 18 giugno 2008 per deliberare in ordine alla richiesta di parere;

Udito il relatore Consigliere Maria Paola Marcia;

P R E M E S S O

Con nota 10 aprile 2008 il Consiglio delle Autonomie ha trasmesso alla Sezione la richiesta di parere inoltrata dal Consorzio in epigrafe con cui si pone la seguente questione : <<*Il Consorzio, costituitosi nel 1998, ai sensi dell'art. 31 del T.U. 267/00, è attualmente composto da 12 Comuni. Ai sensi dell'art. 23 dello Statuto, "il Segretario di uno degli Enti locali facenti parte del Consorzio, nominato dall'assemblea, è il Segretario del Consorzio". Tanto premesso, si gradirebbe conoscere come possa inquadrarsi sotto il profilo giuridico il rapporto di servizio che, con la nomina da parte dell'Assemblea, si instaura con il Segretario comunale dipendente di uno dei Comuni facenti parte del Consorzio, alla luce della norma indicata in oggetto la quale, al comma 1°, stabilisce*

che le "Pubbliche Amministrazioni assumono esclusivamente con contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato e non possono avvalersi delle forme contrattuali di lavoro flessibile"...; al comma 3° che "fanno fronte ad esigenze temporanee ed eccezionali attraverso l'assegnazione temporanea di personale di altra amministrazione per un periodo non superiore a sei mesi, non rinnovabile". Il nuovo art. 36 del D.Lgs. 165/2001 rende ancora compatibile con l'ordinamento del personale alle dipendenze della pubblica amministrazione l'art. 1, comma 557, della legge 311/2004?>>.

La Sezione deve preliminarmente verificare l'ammissibilità delle richieste di parere sotto il profilo soggettivo ed oggettivo, nonché la loro ricevibilità e procedibilità.

CONSIDERATO

1. L'art. 7, comma 8 cit. legge n. 131 del 2003 prevede che le richieste di parere vengano, di norma, formulate tramite il Consiglio delle autonomie locali oramai istituito e funzionante. La richiesta all'esame era inizialmente pervenuta alla Sezione direttamente dal Consorzio ed era stata da quest'ultima rimessa al Consiglio delle Autonomie per consentirgli una preventiva deliberazione di ammissibilità oggettiva e soggettiva.

A tal riguardo, infatti, il regolamento appositamente adottato con deliberazione n. 13 del 30 ottobre 2006 dal Consiglio delle Autonomie per disciplinare la materia, prevede espressamente che oltre alla richiesta di parere dei Comuni, delle Province, delle Comunità montane, anche il Consiglio possa richiedere alla Sezione pareri attinenti alle materie di contabilità pubblica ritenuti di interesse per il sistema delle

Autonomie, richiamandosi all'esercizio delle proprie funzioni consultive e di proposta assentite con la legge regionale istitutiva (v. art. 1). Il predetto regolamento prevede altresì che il Consiglio possa raccomandare altre forme di legittimazione ogniqualvolta queste- in riferimento ai Soggetti o alle materie- si riflettano in un utile e sostanziale ausilio collaborativo in materie di rilevanza generale, a fini di orientamento del sistema delle autonomie, nonché per obiettivi di armonizzazione e razionalizzazione delle procedure amministrative e di bilancio (v. art. 3 cit. regolamento) e ciò previa ricognizione della portata interpretativa ed innovativa del parere medesimo (art. 2, comma 1 e 3 cit. reg.).

2. Il Consiglio, riconoscendo alla questione proposta rilevanza di portata generale per il sistema delle Autonomie, ha nel contempo ravvisato la ammissibilità soggettiva del Consorzio richiedente, sul presupposto dell'orientamento positivo già assunto da questa Sezione- nello svolgimento dell'attività consultiva- nei confronti delle unioni di comuni associati in comunità montana, richiamando i precedenti resi in tal senso (pareri n. 2 e 4 del 2006), ma, tuttavia, rimettendosi alle valutazioni finali di esclusiva competenza della Sezione.

3. La preliminare analisi delle disposizioni più significative relative ai consorzi conducono a dubitare che essi possano essere semplicemente quanto indistintamente ricondotti alla tipologia delle unioni dei comuni o, in altri termini, non è sufficiente definirli tali. L'ordinamento, infatti, nel consentire diversificate opzioni per la gestione associata di servizi e funzioni di interesse locale, solo ai consorzi consente la gestione dei servizi aventi rilevanza economica ed imprenditoriale, così come solo ai

consorzi e non anche alle unioni di comuni) è ammessa la partecipazione di altri enti pubblici (v. art 2 comma 2 e art. 31 Testo unico n. 267 /2000).

Pertanto, ai fini che qui interessano, va precisato che la presente attività consultiva non può essere sollecitata in ausilio di soggetti di cui non è chiara la configurazione statutaria –istituzionale, pur facendo parte in senso lato del sistema cosiddetto delle autonomie.

Sul punto, tra l'altro, risulta che il consorzio richiedente è tra quelli deputati ad attività gestionale avente rilevanza economica ed imprenditoriale (come emerge dal sito web del Consorzio turistico Sa perda 'e Iddocca, elementi costitutivi dello Statuto, art. 1).

La legittimazione soggettiva ai fini che qui interessano va in definitiva riconosciuta solo agli enti locali anche associati ma con esclusione di quelli a "rilevanza industriale" o economica-imprenditoriale. Considerata, però, la puntuale delibazione e conseguente proposizione della questione da parte del Consiglio a questa sezione, la stessa viene considerata ammissibile.

4. Sotto il profilo dell'ammissibilità oggettiva, l'attività consultiva intestata alla Corte dei conti da un lato deve restare circoscritta alle "materie di contabilità pubblica", ossia limitatamente alla normativa (e ai relativi atti applicativi) in materia di bilanci e relativi equilibri, acquisizione di entrate, gestione delle spese, disciplina del patrimonio, rendicontazione; dall'altro non può concernere fatti gestionali specifici ma ambiti e oggetti di portata generale, né deve rispondere a quesiti che formano oggetto di esame da parte di altri Organi. E ciò per evitare il rischio di interferenze e condizionamenti da parte della Corte dei conti

nei processi decisionali di spettanza delle Amministrazioni, dovendosi altresì anche evitare di orientare le Amministrazioni medesime nelle scelte di condotte processuali in vertenze di carattere giudiziario.

In dipendenza della recente significativa rivisitazione normativa degli istituti di cui trattasi da parte della legge finanziaria statale per il 2008, che ha disposto limitazioni "*all'utilizzo di contratti di lavoro flessibile*" da parte delle pubbliche amministrazioni (sostituendo ex novo l'art. 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165, v. art. 3 comma 79 legge 24 dicembre 2007 n. 244), questa sezione si è già pronunciata sulla normativa oggetto del quesito, interpretata in collegamento con il contesto statutario speciale della regione Sardegna e alcuni processi di trasferimento di risorse per il finanziamento di funzioni delegate al sistema delle autonomie (si veda la deliberazione/parere n. 8 /2008).

5. Il quesito odierno introduce il tema della sopravvivenza nel sistema della previsione secondo cui *<<i>comuni con popolazione inferiore ai 5000 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 purchè autorizzati dall'amministrazione di provenienza>>* (art. 1 comma 557 legge 30 dicembre 2004 n. 311, finanziaria 2005), e quindi se sia ancora possibile disporre di tale possibilità o se il novellato art. 36 cit. T.U. incida restrittivamente.

6. Tali tipologie di rapporti erano già contemplati dall'art. 92 del T.U. 267/2000 che consentiva ai *<<...dipendenti degli enti locali **a tempo parziale**, purchè autorizzati dall'amministrazione di appartenenza...di prestare attività lavorativa presso altri enti>>* (oltre a consentire

selezioni per assunzioni a tempo determinato per esigenze temporanee o stagionali in conformità all'art. 36 del decreto legislativo 3 febbraio 1993 n. 29). Il cit. comma 557 art. 1 L. 311/2004 ha ampliato tale modalità, ammettendo- solo per gli enti espressamente richiamati- anche i dipendenti a tempo pieno alle prestazioni a tempo parziale presso altri enti.

7. Va riconosciuta, nonostante le linee guida e gli indirizzi diramati a mezzo delle circolari intervenute (Dip. Funzione pubblica n. 3/2008 della Pres. Consiglio dei Ministri e Ministero funzione pubblica n. 4 /2008), qualche incertezza interpretativa circa il quadro normativo di riferimento, per i profili all'esame, considerata la sequenza e la frequenza - ormai annuale - degli interventi di legge, per quanto finora prevalentemente concernenti limiti di spesa.

8. Sulla questione sollevata, presupponendosi interessati soggetti già dipendenti a tempo indeterminato, non si rende evidentemente necessario trattare le finalità della novella introdotta dal citato art. 3 comma 79 della legge finanziaria 2008, da ricercarsi nella volontà di espungere forme di precariato dalle pubbliche amministrazioni.

9. Il cit. art. 3, comma 101 (legge finanziaria 2008) continua ad ammettere nelle pubbliche amministrazioni forme di lavoro con contratto a tempo parziale, dettando disposizioni per l'*eventuale* trasformazione del rapporto da "*part-time*" a tempo pieno. In tali termini, anche la circolare n. 3 del Dipartimento della funzione pubblica presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri n 3 del 19 marzo 2008 con riguardo alle disposizioni in esame ritiene che il tempo parziale costituisca una forma di "flessibilità" compatibile con il lavoro a tempo

indeterminato che incide solo sulla tipologia o articolazione prescelta di riduzione dell'orario. Si deve, tuttavia, osservare che le fonti richiamate fanno esclusivo riferimento all'articolazione dell'orario nell'ambito di un rapporto pur sempre a tempo indeterminato. Né potrebbe essere altrimenti, atteso il nuovo disposto dell'art. 36 del d. lgs. 165/2001.

10. La questione odierna concerne il caso del dipendente che continuando a svolgere il proprio rapporto di servizio a tempo indeterminato presso l'ente di appartenenza venga nel contempo ad assumere altro servizio anche in diverso ente collegato o associato (distinto invece per l'articolazione in rapporto a tempo parziale). Per tale secondo rapporto cosiddetto "a scavalco", deve chiarirsi la determinazione della durata consentita allo stato della normativa (a tempo indeterminato o determinato?).

Le problematiche in argomento continuano ad essere regolate dall'art. 53 del d.lgs. 30 marzo 2001 n 165 (<<*incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi*>>) in combinato disposto con le norme speciali dettate per gli enti locali e tali ultime, concretizzando ipotesi di deroga al regime del divieto di cumulo, non mancano di prescrivere la necessaria preliminare autorizzazione dell'Amministrazione di appartenenza e il "... *rispetto della disciplina vigente...*" (in tali termini v. art. 92, comma 1 T.U. 267/2000, art. 1 comma 557 legge 311/2004).

La disciplina vigente di carattere generale soccorre, infatti, ad illustrare ulteriormente come per il personale chiamato al servizio presso amministrazioni diverse da quella di appartenenza, l'*autorizzazione* sia subordinata ad *intese* tra le due amministrazioni, laddove a tali atti è propedeuticamente affidata ogni valutazione di insussistenza di

incompatibilità ma, soprattutto, di salvaguardia dell'interesse al buon andamento (v. cit. art. 53, commi 5 e 10 d.lgs. 165/2001). Ma tale, cioè, da dover assicurare le esigenze di fatto ordinariamente sottese all'utilizzo di personale già in servizio presso altri enti, non potendosi coerentemente ipotizzare se non un'applicazione temporanea, senza compromettere, in caso contrario, il prescritto buon andamento degli uffici e i loro necessari canoni di efficienza.

Anche il Consiglio di Stato, con specifico parere in data 25 maggio 2005 (sez. 1 n. 2141/2005), segnalava appunto l'esigenza di una preventiva adeguata regolamentazione autorizzatoria quanto ai *tempi e modi* di gestione dei rapporti di lavoro in argomento, considerata la formulazione "generica" delle disposizioni di carattere derogatorio soprarichiamate. Tali specifiche considerazioni vengono in ultimo riprese anche nel parere UPPA n. 34 del 23 maggio 2008 (ufficio personale pubbliche amministrazioni, dipartimento funzione pubblica).

A tali principi, infine, è ispirata anche la disposizione contrattuale secondo cui l'utilizzo del personale assegnato da altri enti può avvenire per periodi determinati (art. 14 comma 1° CCNL quadriennio normativo 2002/2005, rubricato "*personale utilizzato a tempo parziali e servizi in convenzione*", tutt'ora in vigore per effetto del rinvio di cui all'art. 1, comma 5 CCNL 2006/2009 sottoscritto in data 28 febbraio 2008).

Tutto ciò premesso e considerato, la Sezione

DELIBERA

e nei termini qui esposti viene reso il parere richiesto dal Consiglio delle Autonomie

ORDINA

che la deliberazione sia trasmessa al Presidente del Consiglio delle
Autonomie locali.

Così deliberato nelle Camere di consiglio del 6 giugno 2008 e 18 giugno
2008.

IL PRESIDENTE

(prof. avv. Giuseppe Palumbi)

IL RELATORE

(Cons. avv. Maria Paola Marcia)

Depositata in Segreteria in data 8/07/2008

IL DIRETTORE

(Dott.ssa Anna Maria Ferrero)