

REPUBBLICA ITALIANA

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 14 gennaio 2009 composta da:

Bruno PROTA	Presidente
Aldo CARLESCHI	Consigliere relatore
Luca FAZIO	Referendario
Francesco ALBO	Referendario
Daniela MORGANTE	Referendario

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

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 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 con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria una Sezione regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004, e da ultimo con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 del 19 giugno 2008;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131 recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3", ed, in particolare, l'art. 7, comma 8°;

VISTI gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004;

VISTA la richiesta di parere inoltrata dal Sindaco del Comune di Roncade (Treviso) prot. n.0021185 del 12 dicembre 2008, pervenuta lo stesso 12 dicembre ed acquisita al prot. n. 9499/9;

VISTA l'ordinanza del Presidente di questa Sezione di controllo n. 4/2008/Cons. del 13 gennaio 2008 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITA la relazione del magistrato relatore, Cons. Aldo Carleschi

FATTO

Il Comune di Roncade (Treviso), con nota 0021185 del 12 dicembre 2008, premess che:

- il Tribunale di Treviso ha chiesto di disporre il comando per un anno di un dipendente dell'amministrazione comunale (del Servizio di polizia locale), in possesso dei requisiti previsti, presso il locale Giudice di pace;
- il comando si configura come atto dovuto ai sensi del combinato disposto dell'art. 26, comma 4, della legge 468/1999 e dell'art. 17, comma 14 della legge 127/1997;
- il responsabile del servizio interessato ha chiesto la contestuale sostituzione del dipendente, che ha dato la sua disponibilità ad essere comandato, mediante assunzione a tempo determinato di una unità;
- la struttura organizzativa ha una dotazione organica di 9 posti,

dei quali 6 coperti con personale assunto a tempo indeterminato, che verranno ridotti a 5 unità per effetto del distacco;

- il vigente piano triennale 2008-2010 del fabbisogno di personale non prevede per tale servizio alcuna assunzione a tempo determinato;
- il rimborso del trattamento economico fondamentale per il personale comandato per detta esigenza compete al Ministero della Giustizia, ai sensi della Circolare n.4/1S979 del 7 settembre 2000 del Ministero della giustizia, ma è indispensabile inserire la somma necessaria per l'anticipo al prestatore d'opera di detto trattamento in aggiunta alla maggiore spesa connessa all'assunzione di eventuale sostituto a tempo determinato,

chiede il parere di questa Sezione regionale di controllo in ordine alla possibilità che "l'instaurazione di un nuovo rapporto di lavoro a tempo determinato" possa considerarsi in violazione degli art. 1, comma 557, della legge 296/2006 (legge finanziaria per il 2007) e 76, comma 5 del d.l. 112/2008 convertito in legge 133/2008.

DIRITTO

La richiesta è da inquadrare nella previsione di cui all'art.7, comma 8 della legge 131/2003, ancorché non richiamata espressamente dal Comune di Roncade (Treviso).

Con deliberazione del 27 aprile 2004 la Sezione delle autonomie della Corte dei conti ha adottato gli indirizzi ed i criteri generali

per l'esercizio dell'attività consultiva affermando che, ai fini dell'ammissibilità della richiesta, accanto alle condizioni soggettive devono sussistere delle condizioni oggettive e, in particolare, l'attinenza con la materia della contabilità pubblica ed il carattere generale e astratto della questione sottostante il quesito.

Ora, analizzando la richiesta in questione, si rileva che sussistono dette condizioni in quanto:

- sotto il profilo soggettivo, proviene dal Sindaco, organo politico di vertice e rappresentante legale dell' Ente ai sensi dell'art. 50 del D. Lgs. 267/2000;
- sotto il profilo oggettivo, attiene alla materia della contabilità pubblica e, in particolare, a norme –quelle della legge finanziaria- che sono principi fondamentali della finanza pubblica;
- pone in evidenza, pur riguardando una fattispecie concreta, una questione di carattere generale strettamente connessa ai vincoli concernenti la spesa per il personale e la corretta interpretazione della relativa disciplina.

Nel merito, la richiesta di comando formulata dal Tribunale di Treviso al Comune di Roncade (Treviso), determina, per il periodo di un anno, una diminuzione organica di fatto di una unità di personale che il Comune stesso, a richiesta del responsabile del settore interessato, intenderebbe colmare con il ricorso all'assunzione a tempo determinato di una pari unità di personale

nel quadro dei vincoli scaturenti dalla legge finanziaria per il 2007 (art. 1, comma 557) e decreto legge 112/2008 (art. 76, comma 5). A tal proposito, si considera quanto segue.

L'istituto del comando è disciplinato dall'art. 56 del DPR. 10 gennaio 1957, n.3 (T.U. delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato) ed è volto a consentire una prestazione di servizio del personale di ruolo di una amministrazione presso altra amministrazione nell'interesse di quest'ultima. Nell'attuale panorama normativo, rappresentato innanzitutto dal D.Lgs. 165/2001 e successive modifiche, nonché dai CCNL in materia di disciplina dei rapporti di lavoro, il comando appare teso ad anticipare la mobilità di personale tra amministrazioni pubbliche. Queste ultime sono quelle individuate dall'art.1, comma 2, del richiamato D.Lgs. "Per Amministrazioni pubbliche si intendono tutte le Amministrazioni dello Stato...le Regioni, le Province, i Comuni...".

Ciò posto, la richiesta di comando di cui si tratta si pone quale atto dovuto sulla scorta delle previsioni -richiamate anche dal Comune istante- di cui al combinato disposto:

- dell'art. 26, comma 4, della legge 468/1999 "Il personale dipendente comunale che opera ovvero che ha operato per almeno due anni presso gli uffici di conciliazione alla data di entrata in vigore della presente legge, continua a prestare servizio, nella medesima posizione presso l'ufficio del giudice di pace esistente nel circondario...";

- dell'art.17, comma 14, della legge 127/1997 "Nel caso in cui disposizioni di legge o regolamentari dispongano l'utilizzazione presso le amministrazioni pubbliche di un contingente di personale in posizione di fuori ruolo o di comando, le amministrazioni di appartenenza sono tenute ad adottare il provvedimento di fuori ruolo o di comando entro quindici giorni dalla richiesta".

Il Comune di Roncade (Treviso) è sottoposto al patto di stabilità interno avendo una popolazione di 13.727 abitanti (al 31.12.2007); patto che, come risulta dalla relazione sul bilancio preventivo 2008, inviata dall'organo di revisione contabile ai sensi dell'art. 1, commi 166 e ssgg. della legge finanziaria 2006, risulta essere stato rispettato nell'anno precedente;

Ai fini della spesa di personale l'Ente è quindi sottoposto alla disciplina dell'art.1, comma 557, della legge 27 dicembre 2006, n.296 (legge finanziaria per il 2007), tuttora vigente, che dispone, con le modificazioni successivamente introdotte, che gli enti sottoposti al patto di stabilità interno assicurano la riduzione delle spese di personale (che comprendono anche quelle indicate nell'art. 76. comma 1, del decreto legge 112/2008 convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133), garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale. A tale disposizione è consentito derogare solo quando, fermi restando i vincoli fissati dal patto di stabilità per il 2008, ricorrano cumulativamente le tre condizioni stabilite dall'art. 3, comma 120, della legge finanziaria

2008 (legge 24 dicembre 2007, n. 244: rispetto del patto di stabilità nell'ultimo triennio, riferimento –quale limite- al volume complessivo della spesa di personale stabilita per gli enti strutturalmente deficitari, e riferimento al rapporto medio tra dipendenti in servizio e popolazione residente determinato per gli enti in condizioni di dissesto).

L'art. 76, comma 5, del decreto legge 112/2008, convertito nella legge 133/2008 –come evidenziato anche dal Comune istante- ha introdotto, per i comuni sottoposti al patto di stabilità interno, sempre ai fini del concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi della finanza pubblica, un ulteriore e più specifico parametro di riferimento cui ancorare la spesa del personale, imponendo la riduzione di questa quale quota percentuale dell'agglomerato spesa corrente, riaffermando anche la necessità di una particolare attenzione, ai fini della riduzione, per le dinamiche di crescita della spesa per la contrattazione integrativa, specificando, con ciò, quella esigenza di "contenimento della dinamica retributiva" già contemplata nel citato art.1, comma 557, della legge finanziaria per il 2007. Le novità della più recente disposizione stanno, quindi, nell'aver collocato e considerato la spesa di personale (species) quale parte della spesa corrente (genus), nel senso che va ridotta l'incidenza della prima sulla seconda, e nell'aver anche più precisamente individuato nella spesa per la contrattazione integrativa (che presenta evidentemente caratteristiche di maggior flessibilità),

l'elemento oggettivo su cui operare prioritariamente la riduzione. A tale nuova disposizione, che impone un ulteriore limite di spesa con riferimento ad un nuovo parametro (spese correnti) e preferibilmente nell'ambito della contrattazione collettiva, va riconosciuto –pur nelle more dell'emanazione del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui al comma 6 dello stesso art. 76- carattere di obbligatorietà (immediata) per quanto attiene alla riduzione dell'incidenza delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti. Nel senso questa Sezione regionale di controllo si è già espressa con deliberazione n.120 dell'8 ottobre 2008.

Lo stesso articolo 76 del DL 112/2008, inoltre, preclude tassativamente la possibilità per gli enti locali di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale in caso di:

- mancato rispetto del patto di stabilità interno nell'anno precedente (comma 4);
- incidenza delle spese di personale pari o superiore al 50% delle spese correnti (comma 7). Quest'ultima ipotesi è operante fino all'emanazione del decreto di cui al comma 6 dello stesso articolo.

Per quanto concerne l'assunzione di personale a tempo determinato, l'art.36 del decreto legislativo 165/2001, novellato con l'art.3, comma 79 della legge 24 dicembre 2007, n.244 (legge finanziaria per il 2008) e, successivamente, sostituito con l' art 49

del decreto legge 25 giugno 2008, n.112 convertito con legge 6 agosto 2008, n.133, dopo aver affermato il principio che “le pubbliche amministrazioni assumono esclusivamente con contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato.....” (comma 1) prevede, “per rispondere ad esigenze temporanee ed eccezionali” anche il ricorso a forme flessibili di assunzione e di impiego del personale previste dal c.c. e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinati nell’impresa, nel rispetto delle procedure di reclutamento vigenti. La nuova formulazione, che attenua notevolmente le disposizioni previgenti, condiziona quindi il ricorso a tale tipologia di assunzioni alla sussistenza del duplice requisito della temporaneità e della eccezionalità dell’esigenza che, a parere di questa Sezione di controllo, sono ravvisabili nella fattispecie all’esame.

Relativamente alla previsione di spesa di personale, è da ritenere tuttora operante, in assenza di ulteriori provvedimenti, la circolare n. 9 del 17 febbraio 2008 del Ministero dell’economia e delle finanze, ancorché riferita al triennio 2006-2008. Essa ha dettato disposizioni secondo le quali le spese sostenute dall’ente locale per il proprio personale comandato presso altre Amministrazioni e per le quali è previsto il rimborso da parte delle Amministrazioni utilizzatrici, come nel caso in esame, vanno escluse dal computo ai fini della determinazione dei limiti consentiti sia per l’anno di riferimento (il 2004) che per gli esercizi interessati (quindi anche il 2009).

Nel quadro sopra delineato, ricorrendo i presupposti di cui al vigente art.36 del D.Lgs. 165/2001, ove non sussistano le situazioni ostative all'assunzione di personale recate dall'art.76, commi 4 e 7 del decreto legge 112/2008 convertito con legge 133/2008, confermate implicitamente dall'art.2, comma 33, della legge 22 dicembre 2008, n. 203 (legge finanziaria per il 2009), e purché sia rispettato il dettato normativo di cui all'art.1, comma 557, della legge 296/2006 che impone –salvo le eventuali deroghe successivamente previste- la riduzione della spesa di personale, si ritiene che un comune sottoposto al patto di stabilità possa ricorrere ad assunzioni a tempo determinato per far fronte ad un obbligatorio e temporaneo distacco per comando di un proprio dipendente.

PQM

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per il Veneto rende il parere nei termini suindicati.

Così deliberato nella Camera di consiglio del 14 gennaio 2009.

IL RELATORE ESTENSORE

Cons. Aldo Carleschi

IL PRESIDENTE

Dott. Bruno Prota

Depositato in Segreteria il 15.01.2009

IL DIRETTORE DELLA SEGRETERIA

Dott.ssa Raffaella Brandolese