

REPUBBLICA ITALIANA

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 21 maggio 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 Motta di Livenza (Treviso) prot. n.7868 dell'11 maggio 2009, pervenuta il 14 maggio 2009 ed acquisita al prot. n. 3987/9;

VISTA l'ordinanza del Presidente di questa Sezione di controllo n. 36/2009/Par. del 21 maggio 2009 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITA la relazione del magistrato relatore, Cons. Aldo Carleschi,

FATTO

Il Comune di Motta di Livenza (Treviso) con nota a firma del Sindaco n.7868 dell'11 maggio 2009, chiede parere in ordine alla possibilità di utilizzo di personale di altre amministrazioni ai sensi dell'art.14 del CCNL/2004 da parte dell'Ente che non ha rispettato il patto di stabilità del 2008 e che non rientra nelle ipotesi di esclusione dall'applicazione delle sanzioni di cui all'art.77-bis, comma 21-bis del D.L.112/2008, convertito in L.133/2008. Al riguardo, fa presente che Il ricorso all'art. 14 del CCNL/2004 non pare configurare l'ipotesi di una nuova assunzione (vietata agli enti che non hanno rispettato il patto di stabilità nell'anno precedente ex art.76, comma 4, del DL 112/2008). Precisa, inoltre, che quel Comune:

- non ha rispettato: il patto di stabilità nel 2008; il comma 5 dell'art.76 del DL 112/2008 con incremento, sempre nel 2008,

della percentuale di spesa del personale sulle spese correnti rispetto al 2007; l'obbligo di riduzione delle spese di personale negli anni 2006, 2007 e 2008, conteggiate facendo riferimento a parere n.94/2007 reso da questa Sezione.

- per il 2009 ha una percentuale delle spese del personale sulle spese correnti, ampiamente inferiore al 50% di cui all'art.76, comma 7 del DL 112/2008.

DIRITTO

La richiesta formulata dal Comune di Motta di Livenza (TV) è da inquadrare nell'attività consultiva prevista dall'art.7, comma 8, della legge 131/2003, ancorchè non richiamata dall'ente stesso.

In via preliminare ne va accertata l'ammissibilità.

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 (in base al citato art. 7, comma 8, della legge 131/2003) ed il carattere generale e astratto della questione sottostante il quesito.

Dal punto di vista soggettivo la richiesta è ammissibile in quanto proviene dall'organo politico di vertice e rappresentante legale dell'Ente ai sensi dell'art. 50 del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267. Altrettanto può dirsi sotto il profilo oggettivo in quanto la

questione sottoposta ha attinenza con la contabilità pubblica e, in particolare, a norme, quelle relative al personale, che sono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica.

Venendo al merito si ricorda, innanzitutto, che gli enti che non hanno rispettato il patto di stabilità nell'esercizio 2008 ricadono nella previsione di cui all'art.76, comma 4, del DL 112/2008, convertito in legge 133/2008 che stabilisce *"In caso di mancato rispetto del patto di stabilità nell'esercizio precedente è fatto divieto agli enti di procedere all'assunzione di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione continuata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto. E' fatto altresì divieto agli enti di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi della presente disposizione"*. A tale disposizione si aggiunge l'altra ipotesi prevista dal comma 7 dello stesso articolo che, del pari, sancisce analogo divieto di assunzione per gli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 50% delle spese correnti.

Si tratta di norme che, ricorrendone i presupposti, impongono un blocco molto ampio in quanto, come si rileva dalla loro formulazione letterale, si estendono alle assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, anche di tipo flessibile, che includono, dunque, anche la mobilità tra enti di cui all'art.30 del D.Lgs. 165/2001 e ss.mm; blocco che,

chiaramente, riguarda anche il Comune di Motta di Livenza che, non avendo rispettato il patto di stabilità nel 2008 e non rientrando nelle ipotesi di disapplicazione delle sanzioni previste dai commi 20 e 21 dell'art.77-bis del DL 122/2008, convertito in legge 133/2008, ipotizza il ricorso alla possibilità offerta dall'art.14 del CCNL 22.01.2004 relativo al quadriennio 2002-2005 per il personale delle Regioni e delle autonomie locali. A nulla rileva, infatti, il dichiarato rispetto nel 2009 (o meglio la previsione) del solo comma 7 sopracitato.

L'art.14 sopra citato, recante il titolo "Personale utilizzato a tempo parziale e servizi in convenzione" prevede al comma 1: *"Al fine di soddisfare la migliore realizzazione dei servizi istituzionali e di conseguire una economica gestione delle risorse, gli enti locali possono utilizzare, con il consenso dei lavoratori interessati, personale assegnato da altri enti cui si applica il presente CCNL per periodi predeterminati e per una parte del tempo di lavoro d'obbligo mediante convenzione e previo assenso dell'ente di appartenenza. La convenzione definisce, tra l'altro, il tempo di lavoro in assegnazione, la ripartizione degli oneri finanziari e tutti gli altri aspetti utili per regolare il corretto utilizzo del lavoratore. La utilizzazione parziale, che non si configura come rapporto di lavoro a tempo parziale, è possibile anche per la gestione dei servizi in convenzione".*

Detta disciplina, come si rileva dalla dichiarazione congiunta n.10 allegata allo stesso CCNL, ha inteso offrire agli enti interessati

una regolamentazione uniforme e innovativa circa l'utilizzazione del personale cosiddetto "a scavalco", prendendo in considerazione la condizione dei lavoratori che, "fermo restando la unitarietà e la unicità del rapporto di lavoro, sono legittimati a rendere le proprie prestazioni lavorative, a favore di due datori di lavoro"

Dall'analisi dei contenuti dell'art.14, si rileva sinteticamente per la parte di interesse del quesito che:

- gli enti locali, e solo loro, possono utilizzare per le proprie esigenze, personale di altri enti del comparto (quindi quello compreso in una platea più ampia) per periodi determinati e per una parte dell'orario d'obbligo, con il consenso dei lavoratori interessati, previo assenso dell'ente di appartenenza e a seguito di convenzione i cui contenuti sono delineati esattamente (comma 1);
- l'utilizzazione parziale del lavoratore non si configura come prestazione a tempo parziale (comma 1, ultimo periodo);
- gli atti di gestione del rapporto di lavoro restano nella competenza dell'ente di provenienza, titolare del rapporto stesso (comma 2);
- vengono precisati gli oneri che ricadono sull'ente utilizzatore a scavalco, per la parte di sua competenza.

Alla luce di quanto sopra, si ritiene che la possibilità offerta dalla norma contrattuale non configuri l'ipotesi di una nuova assunzione così come disciplinata dalla legge 165/2001 e ss.mm.ii., né che

possa essere considerata sotto altre forme e/o tipologie anch'esse rientranti nel divieto recato dall'art.76, comma 4, del D.Lgs.122/2008, convertito in legge 133/2008.

Infatti, la norma in esame, tramite il ricorso alla più semplice delle forme associative, quale è la convenzione, e senza attivare né nuove assunzioni, né mobilità, favorisce in piena legittimità lo svolgimento della prestazione lavorativa a scavalco in due enti, per cui il dipendente interessato conduce un unico rapporto di lavoro in parte nell'ente da cui dipende ed in parte nell'ente a scavalco. Non si tratta in alcun modo di una forma di lavoro flessibile, né a tempo parziale: il dipendente a scavalco continua a svolgere un rapporto di lavoro stabile reso su più enti che all'uopo si convenzionano per regolare il loro fabbisogno lavorativo (nel senso si era espresso il Ministero dell'Interno-Direzione generale delle autonomie con circolare 2/2005 del 4 ottobre 2005).

E tale forma di rapporto è in linea con il contenuto dell'art.30 del TUEL che la legge finanziaria per il 2009 non sottopone a vincoli particolari, fatti salvi quelli del limite di spesa.

Pertanto, la questione sottoposta impatta con quest'ultimo aspetto e cioè con le limitazioni imposte in materia di spesa del personale. A tal proposito, giova ricordare che per l'E.F. 2009 tali spese, per i comuni sottoposti al patto di stabilità, debbono essere inferiori a quelle sostenute nel 2008 (art.1, comma 557 della legge 296/2006), salvo che ricorrano cumulativamente le

condizioni per la deroga introdotte dall'art.3, comma 120, della legge 244/2007 (rispetto del patto di stabilità nell'ultimo triennio, spesa per il personale in servizio non superiore al parametro valido ai fini dell'accertamento di ente strutturalmente deficitario, rapporto medio tra dipendenti e popolazione residente non superiore a quello degli enti in condizioni di dissesto) fermo restando il rispetto del patto di stabilità nel medesimo anno 2009; condizioni che non sembrano ricorrere per il Comune di Motta di Livenza non avendo questi rispettato il patto di stabilità nell'ultimo triennio, né i limiti di spesa già nel 2008. Giova altresì rammentare che anche le spese sostenute per la quota parte per l'utilizzo di personale di altre amministrazioni, ai sensi dell'art.14 del CCNL/2004, debbono essere computate tra le spese di personale.

Pertanto, pur rimettendo al Comune di Motta di Livenza ogni valutazione, non si può non evidenziare che l'eventuale mancato rispetto dei limiti posti in fatto di spesa di personale costituirebbe, riguardando la sana gestione finanziaria, grave violazione.

PQM

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

Così deliberato nella Camera di consiglio del 21 maggio 2009.

IL RELATORE ESTENSORE

IL PRESIDENTE

F.TO Cons. Aldo Carleschi

F.TO Dott. Bruno Prota

Depositato in Segreteria il 21/05/2009

IL DIRETTORE DELLA SEGRETERIA

F.TO Dott.ssa Raffaella Brandolese