



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE di CONTROLLO per la CALABRIA

composta dai Magistrati

| | |
|--------------------------------|------------------------------|
| - Dott. Franco FRANCESCHETTI | Presidente |
| - Dott. Giuseppe GINESTRA | Consigliere |
| - Prof. Vittorio CIRÒ CANDIANO | Consigliere |
| - Prof. Avv. Quirino LORELLI | Consigliere |
| - Prof. Natale LONGO | Primo Referendario, relatore |
| - dott. Antonio DI STAZIO | Referendario |

nell'adunanza del **30 luglio 2010**

VISTO l'art. 100, comma 2, 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 (14/2000) per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti in data 16 giugno 2000 e successive modifiche;

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3;

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;

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie approvata nell'adunanza del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva;

VISTA la deliberazione n.9/SEZAUT/2009/INPR della Sezione delle Autonomie approvata nell'adunanza del 4 giugno 2009 avente ad oggetto "Modificazioni ed integrazioni degli Indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo";

Vista la delibera delle SS.RR. in sede di controllo n. 8/CONTR/2010;

VISTA la nota prot. 2418 del 22 giugno 2010, con la quale il Sindaco del Comune di PIETRAFITTA (CS) ha inoltrato richiesta di parere a questa Sezione;

Vista l'ordinanza n. 13/2010 in data 8 luglio 2010, con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il magistrato relatore, prof. Natale LONGO.

FATTO

Con la nota prot. n. 2418 del 22 giugno 2010, il Sindaco di PIETRAFITTA (CS), Comune con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, ha richiesto il parere di questa Sezione in ordine alle *"conseguenze, in tema di personale, della situazione di ente strutturalmente deficitario risultante dal rendiconto 2009, approvato da parte del Consiglio comunale"*.

In dettaglio, l'Ente, premesso di aver fatto ricorso, a partire dalla fine del 2009, *"all'articolo 110, comma 1, del TUEL per la copertura di un posto di categoria D part-time nel settore tecnico, acquisendo una professionalità più elevata (ingegnere) rispetto a quella presente (geometra) in pianta organica con contratto a tempo indeterminato full-time"*, e considerato il disposto dell'articolo 110, comma 4, del TUEL, nonché evidenziato che *"l'assenza di questa figura, incaricata della responsabilità del servizio edilizia, urbanistica e patrimonio, nonché del servizio lavori pubblici, è fonte di gravi ripercussioni negative sulla gestione complessiva"*, ha formulato i seguenti quesiti:

1. *"se la nuova situazione di ente strutturalmente deficitario, andando ad incidere sul bilancio 2011, consente di differire gli effetti previsti dal comma 4 dell'articolo 110 del TUEL a l 31 dicembre 2010"*;
2. *"in caso di risposta negativa al primo quesito, se l'ente possa ricorrere all'articolo 14 del CCNL Regioni Enti locali del 22 gennaio 2004, e, nell'ambito della stessa spesa, stipulare una convenzione con altro Comune per utilizzare a tempo parziale un ingegnere"*.

DIRITTO

In via preliminare, va accertata l'ammissibilità della richiesta di parere da parte del Sindaco del Comune di PIETRAFITTA.

Al riguardo, è opportuno sottolineare che la funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica è prevista dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003 che, innovando nel sistema della funzioni già esercitate dalla Corte, prevede che le Regioni possano richiedere alle Sezioni regionali di controllo *"ulteriori forme di collaborazione"* ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, *"nonché pareri in materia di contabilità pubblica"*, aggiungendo che *"analoghe richieste possono essere formulate, di norma tramite il Consiglio delle Autonomie Locali se istituito, anche da Comuni, Province e Città metropolitane"*.

La funzione consultiva in argomento è stata disciplinata, quanto a principi e modalità, dalla Sezione delle Autonomie, con atto adottato nella adunanza del 27 aprile 2004, peraltro integrato con successivo atto della stessa Sezione n. 13/AUT/2007 del 12 dicembre 2007, con i quali sono stati preliminarmente dettati i criteri atti a garantire l'uniformità di indirizzo e, quindi, individuati i soggetti legittimati alla richiesta, l'ambito oggettivo della funzione, l'ufficio competente a rendere il parere in relazione al carattere generale o locale dello stesso, il procedimento per l'esercizio della funzione con indicazione dei relativi profili temporali.

Preliminarmente, ai fini della ammissibilità della richiesta di parere in esame, occorre verificare la sussistenza del requisito soggettivo, *id est* la legittimazione del soggetto richiedente, nonché di quello oggettivo, cioè l'attinenza alla materia della contabilità pubblica.

Sotto il profilo soggettivo, in ossequio agli *indirizzi* interpretativi opinati dalla Sezione delle Autonomie, la legittimazione attiva alla richiesta di parere "*è circoscritta ai soli enti previsti dalla norma, stante la natura speciale che essa assume, rispetto all'ordinaria sfera di competenze assegnate alla Corte*", tra i quali rientrano *de plano* i Comuni. Sempre sotto il profilo soggettivo, nel caso in esame la richiesta in esame deve ritenersi ammissibile in quanto proveniente, nelle more dell'attuazione della legge regionale 5 gennaio 2007, n. 1, istitutiva del Consiglio delle Autonomie Locali nella regione Calabria, direttamente dal Sindaco del Comune, organo rappresentativo dell'Ente ai sensi dell'art. 50 del d. lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

Anche sotto il profilo oggettivo, la richiesta di parere deve ritenersi ammissibile, tenuto conto dell'oggetto dei quesiti proposti, relativi entrambi alla disciplina in materia di personale conseguente all'accertamento della deficitarietà strutturale del Comune.

A tal proposito, pur precisando che l'ordinamento giuridico, lungi dal configurare la Corte dei conti quale organo consultivo a competenza generale, circoscrive espressamente il potere-dovere di rilasciare pareri alla sola materia della "*contabilità pubblica*" (così testualmente l'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003), deve ritenersi che l'istituto giuridico della deficitarietà strutturale, per come disciplinato dagli articoli 242 e ss. del TUEL, e dalla normativa regolamentare di dettaglio, debba ricondursi alla competenza consultiva di questa Corte, anche con riferimento alla disciplina in materia di personale, tenuto altresì conto che uno dei parametri obiettivi di deficitarietà previsti dal decreto ministeriale del 24 settembre 2009 (pubblicato nella G.U. n. 238 del 13 ottobre 2009) concerne proprio il "*volume complessivo delle spese di personale a vario titolo rapportato al volume complessivo delle entrate correnti desumibili dai titoli I, II e III superiore al 38 per cento (al netto dei contributi regionali, nonché di altri enti pubblici finalizzati a finanziare spese di personale)*", e che tra le conseguenze dell'accertamento del c. d. "pre-dissesto" rientra anche il

controllo statale sulle dotazioni organiche e sulle assunzioni di personale (art. 243 del TUEL).

Nel merito, deve innanzitutto rilevarsi che la disciplina sulla deficiarietà è stata introdotta nel nostro ordinamento dal comma 1 dell'articolo 45 del d. lgs. 30 dicembre n. 504, come modificato dal d. lgs. 15 settembre 1997 n. 342, con la finalità di monitorare e assicurare il mantenimento degli equilibri di bilancio degli enti locali, prevenendo la verifica di stati di vero e proprio dissesto finanziario (si parla infatti, in maniera tecnicamente perfettibile, di *"pre-dissesto"*). Fin dall'origine dell'istituto, la definizione di ente strutturalmente deficiario rimanda al riscontro contabile di gravi e incontrovertibili (per l'appunto, *"strutturali"*) condizioni di squilibrio rilevabili da un'apposita tabella da allegare al certificato sul rendiconto della gestione. In questo orizzonte ricostruttivo, il quadro dei principi costituzionali (con particolare riferimento al canone di buon andamento previsto dall'articolo 97) rende ragione dell'assoggettamento a penetranti controlli centrali di aspetti gestionali dell'ente locale ritenuti particolarmente sensibili dal punto di vista finanziario, quali quelli relativi all'assunzione di personale e alla modifica della pianta organica.

Il recente testo unico sugli enti locali (d. lgs. n. 267/2000), pur abrogando testualmente il menzionato articolo 45, sostanzialmente ripropone (principalmente negli articoli 242 e 243) la previgente disciplina dell'istituto, sia sul terreno definitorio, rinviando (art. 242 TUEL) la puntualizzazione dei parametri ad apposito decreto (da ultimo, il menzionato decreto ministeriale del 24 settembre 2009), che con riguardo alla regolamentazione dei limiti alla gestione degli enti strutturalmente deficiari.

Quanto all'aspetto definitorio, giova evidenziare, anche in relazione al primo dei quesiti posti dal Comune di PIETRAFITTA, che la qualificazione dell'ente quale strutturalmente deficiario discende dall'attività certificativa che l'ente deve obbligatoriamente effettuare in sede di approvazione del rendiconto, e coerentemente viene meno solo se e quando l'ente accerti, in sede di approvazione di successivo rendiconto, il venir meno delle condizioni di deficiarietà alla luce dei parametri *pro tempore* vigenti.

Quanto alla ricostruzione della disciplina applicabile agli enti strutturalmente deficiari, vengono in rilievo, per un verso, l'assoggettamento ex art. 243 del TUEL ai controlli della Commissione per la finanza e gli organici degli enti locali *"sulle dotazioni organiche e sulle assunzioni di personale"* (da esercitare *"prioritariamente in relazione alla verifica sulla compatibilità finanziaria"*), e anche *"in materia di copertura del costo di alcuni servizi"*; nonché, sotto liminare profilo, la previsione della *"risoluzione di diritto"* dei contratti a tempo determinato stipulati ai sensi dell'articolo 110 del d. lgs. n. 267/2000, espressamente prevista dal comma 4 di quest'ultima norma.

Tale disciplina, anche con riferimento ai controlli previsti, in disparte la questione circa la natura giuridica della Commissione per la finanza e gli organici degli

enti locali (che, pur come ridefinita a seguito di modifiche normative, sembra tuttora riconducibile allo Stato-apparato), appare peraltro sostanzialmente compatibile con il mutato assetto costituzionale, tenuto conto dei principi recati, oltre che dal menzionato articolo 97 della Costituzione, dai novellati articoli 119 e 120 della Carta e dalla giurisprudenza costituzionale, ormai consolidata, in materia di controlli e coordinamento della finanza pubblica.

Venendo all'analisi dei quesiti posti, la delineata ricostruzione dell'efficacia temporale dell'accertamento di deficitarietà rende evidente l'impossibilità di differire la rigorosa applicazione del disposto del comma 4 dell'articolo 110 del TUEL e induce, per converso, a ritenere l'immediata "*risoluzione di diritto*" dei rapporti costituiti ai sensi della menzionata disposizione di legge, a decorrere dall'approvazione del rendiconto di gestione accertativo del superamento dei parametri obiettivi (nelle modalità qualitative e quantitative richieste dal decreto ministeriale menzionato).

Quanto al secondo quesito, viene in rilievo la problematica dell'applicabilità, negli enti strutturalmente deficitari, dell'articolo 14 del CCNL relativo al personale non dirigenziale degli enti locali, sottoscritto in data 22 gennaio 2004, la cui rubrica recita: "*Personale utilizzato a tempo parziale e servizi in convenzione*".

Tale disposizione negoziale collettiva prevede che gli enti locali, eventualmente nell'ambito dell'espletamento di funzioni e di servizi in convenzione ai sensi dell'art. 30 del d. lgs. n. 267 del 2000, "*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*".

A tal proposito, deve innanzitutto rilevarsi come le finalità dell'istituto, codificate dalla medesima disposizione ("*fine di soddisfare la migliore realizzazione dei servizi istituzionali e di conseguire una economica gestione delle risorse*"), appaiono in linea di principio compatibili (anzi, coerenti) con la *ratio* della disciplina degli enti in condizioni strutturalmente deficitarie, per i quali per l'appunto l'ordinamento prevede procedure di controllo finalizzate alla ricostituzione degli equilibri di bilancio.

A tal proposito, deve altresì sottolinearsi, anche con riferimento alla disciplina dei controlli di competenza della Commissione per la finanza e gli organici degli enti locali, che l'utilizzazione di personale di altri enti locali ai sensi dell'articolo 14 del menzionato CCNL, diversamente da altre forme di utilizzo aventi analoghe finalità (si veda l'articolo 1, comma 557, della legge n. 311/2004), non pare *stricto iure* assimilabile in via generale ad un'assunzione in senso tecnico, neppure nella forma a tempo parziale.

In tal senso orientano sia la lettera dello stesso articolo 14, comma 2, della disposizione contrattuale, a norma del quale "*Il rapporto di lavoro del personale utilizzato a tempo parziale ...è gestito dall'ente di provenienza, titolare del rapporto*

stesso", che il testo della dichiarazione congiunta n. 10 allegata al contratto collettivo, nella quale si legge che "la disciplina complessiva dell'art. 14 (personale distaccato a tempo parziale) intende offrire agli enti interessati una regolazione uniforme ed innovativa relativamente alla utilizzazione del personale cosiddetto 'a scavalco', che viene praticata da tempo, e in via di fatto in modo particolare dagli enti di ridotte dimensioni demografiche. Il predetto articolo prende in considerazione, quindi, disciplinandola compiutamente, la condizione dei lavoratori che, fermo restando la unitarietà e la unicità del rapporto di lavoro, sono legittimati a rendere le proprie prestazioni lavorative, ordinarie e straordinarie, a favore di due datori di lavoro."

La delineata ricostruzione sistematica orienta dunque l'interprete nel senso che dalla qualificazione dell'ente quale strutturalmente deficitario non debba *de plano* discendere l'impossibilità, in via generale e astratta, di ricorrere all'istituto dell'utilizzazione di personale di altri enti locali ai sensi dell'articolo 14 del menzionato CCNL; tuttavia, rimane ovviamente fermo l'obbligo, anche e *a fortiori* per l'ente in condizioni strutturalmente deficitarie, di assicurare il rispetto dell'ordinaria disciplina (v. tra l'altro, il disposto dell'art. 1, comma 562, della legge n. 296/2006 e dell'articolo 76 del d.l. n.112/2008 e ss. mod.) in materia di gestione del personale e di limitazioni della relativa spesa (contrattazione collettiva compresa), al cui ammontare inevitabilmente concorreranno per intero eventuali erogazioni effettuate dal Comune in ragione dell'utilizzo di personale di altri enti ex art. 14 del menzionato CCNL.

P. Q. M.

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, a cura della Segreteria, al Sindaco del Comune di PIETRAFITTA (CS).

Così deliberato in Catanzaro, nell'adunanza in Camera di consiglio del 30 luglio 2010.

IL RELATORE
F/to: prof. Natale LONGO

IL PRESIDENTE
F/to: dott. Franco FRANCESCHETTI

Depositata in Segreteria il **02 agosto 2010**

IL DIRETTORE della SEGRETERIA
F/to: dott. Antonio LEONE