



**REPUBBLICA ITALIANA**  
**CORTE DEI CONTI**  
**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA**  
**LOMBARDIA**

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Antonio Caruso	Consigliere (relatore)
dott. Angelo Ferraro	Consigliere
dott. Giancarlo Astegiano	I Referendario
dott. Gianluca Braghò	Referendario
dott. Massimo Valero	Referendario
dott. Alessandro Napoli	Referendario
dott.ssa Laura De Rentiis	Referendario

**nella camera di consiglio del 10 giugno 2010**

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, 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 giugno 2008;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la nota in data 22 Maggio 2010, con la quale il Sindaco del comune di Suzzara (MN) ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista la deliberazione n.1/pareri/2004 del 3 novembre 2004 con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento e sulla formulazione dei pareri previsti dall'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Suzzara;

Udito il relatore Cons. Antonio Caruso

## **PREMESSO**

Il sindaco del Comune di Suzzara, con nota prot. n. 11737 del 22 maggio 2010, dopo aver precisato che l'ente non ha rispettato il Patto di stabilità per l'anno 2009, ha posto un quesito alla Sezione in merito "*alla possibilità di attivare convenzione di utilizzo di personale di altro ente, ex art. 14 del CCNL del 22/01/2004*".

Al riguardo, l'organo di vertice dell'amministrazione ha rappresentato la necessità dell'utilizzo a tempo parziale del personale di altro comune ai sensi della citata norma negoziale al fine di poter garantire la regolare erogazione di alcuni servizi comunali di rilevante interesse pubblico.

## **IN VIA PRELIMINARE**

### **Sull'ammissibilità della richiesta**

La richiesta di parere in esame è intesa ad avvalersi della facoltà prevista dalla norma contenuta nell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, la quale dispone che le Regioni, i Comuni, le province e le Città metropolitane possono chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti "*pareri in materia di contabilità pubblica*".

La funzione consultiva delle Sezioni regionali è inserita nell'ambito delle competenze che la legge n. 131 del 2003, recante adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha attribuito alla Corte dei conti.

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Villongo rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7, comma ottavo, della legge 6 giugno 2003, n. 131, norma in forza della quale Regioni, Province e Comuni possono chiedere a dette Sezioni pareri in materia di contabilità pubblica nonché ulteriori forme di collaborazione ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

In proposito, questa Sezione ha precisato, in più occasioni, che la funzione di cui al comma ottavo dell'art. 7 della legge n. 131/2003 si connota come facoltà conferita agli amministratori di Regioni, Comuni e Province di avvalersi di un organo neutrale e

professionalmente qualificato per acquisire elementi necessari ad assicurare la legalità della loro attività amministrativa.

I pareri e le altre forme di collaborazione si inseriscono nei procedimenti amministrativi degli enti territoriali consentendo, nelle tematiche in relazione alle quali la collaborazione viene esercitata, scelte adeguate e ponderate nello svolgimento dei poteri che appartengono agli amministratori pubblici, restando peraltro esclusa qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione con l'organo di controllo esterno (per tutte 11 febbraio 2009, n. 36).

Con specifico riferimento all'ambito di legittimazione soggettiva ed oggettiva degli enti in relazione all'attivazione di queste particolari forme di collaborazione, è ormai consolidato l'orientamento che vede nel caso del Comune, il Sindaco o, nel caso di atti di normazione, il Consiglio comunale quale organo che può proporre la richiesta.

Inoltre, è acquisito ed incontestato che non essendo ancora insediato in Lombardia, pur se formalmente costituito, il Consiglio delle Autonomie, previsto dall'art. 123 della Costituzione e dallo Statuto della Regione Lombardia, i Comuni e le Province possano, nel frattempo, chiedere direttamente i pareri alla Sezione regionale.

Ad oggi, precisamente, in attuazione della norma costituzionale da ultimo citata e dell'art. 54 dello Statuto d'autonomia della Lombardia, è stata emanata la legge regionale n. 22 del 2 ottobre 2009, recante disposizioni sulla "Disciplina del Consiglio delle Autonomie Locali della Lombardia". Le disposizioni finali di cui all'art. 14 di tale legge, tuttavia, rimandano il momento costitutivo ed il primo insediamento del CAL in seguito alle prime elezioni per il rinnovo del Consiglio Regionale successive alla sua entrata in vigore.

Riguardo al profilo oggettivo, limiti vanno stabiliti solo in negativo. In proposito deve essere posto in luce che la nozione di "contabilità pubblica" deve essere intesa nell'ampia accezione che emerge anche dalla giurisprudenza della Corte dei Cassazione in tema di giurisdizione della Corte dei conti ed investe così tutte le ipotesi di spendita di denaro pubblico oltre che tutte le materie di bilanci pubblici, di procedimenti di entrata e di spesa, di contrattualistica che tradizionalmente e pacificamente rientrano nella nozione: d'altro canto la norma in discussione non fissa alcun limite alle richieste di altre forme di collaborazione.

In negativo, senza peraltro voler esaurire la casistica, va posta in luce l'inammissibilità di richieste che interferiscono con altre funzioni intestate alla Corte ed in particolare con l'attività giurisdizionale, che si risolvono in scelte gestionali, di esclusiva competenza degli amministratori degli enti, che attengano a giudizi in corso, che riguardino attività già svolte, dal momento che i pareri sono propedeutici all'esercizio dei poteri intestati agli amministratori e dirigenti degli enti e non possono essere utilizzati per asseverare o contestare provvedimenti già adottati.

La richiesta di parere appare ammissibile sia sotto il profilo soggettivo, in quanto posta dall'organo rappresentativo dell'ente locale, il Sindaco, sia sotto quello oggettivo per l'attinenza alla materia di contabilità pubblica, vertendo, in particolare nell'ambito della gestione delle spese del personale, sull'osservanza dei limiti di natura finanziaria imposti dal legislatore.

Alla luce della riscontrata presenza delle condizioni di ammissibilità, pertanto, tale richiesta può essere esaminata nel merito.

## NEL MERITO

Venendo al merito della richiesta, in primo luogo, occorre ricordare come il rispetto degli obiettivi e dei vincoli del patto di stabilità interno, le cui disposizioni attuative "costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica" ai sensi degli art. 117, terzo comma e 119, secondo comma della Costituzione, rappresenti per l'ente locale un ineludibile obbligo giuridico, la cui violazione concreta comunque una grave irregolarità contabile e gestionale.

Consequentemente il legislatore ha definito il quadro delle limitazioni che devono essere applicate agli enti locali nell'anno successivo a quello dell'inadempienza (art. 61, comma 10 e 77 *bis*, commi 20 e 21 del D.L. n. 112/2008 convertito nella L. n. 133/08), che possono essere così riassunte:

1. Riduzione del 5% dei contributi ordinari.
2. obbligo di contenere gli impegni di spesa corrente nei limiti dell'importo annuale minimo registrato nell'ultimo triennio.
3. divieto di ricorrere all'indebitamento per finanziare investimenti.
4. divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di co.co.co. e di somministrazione.
5. divieto di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi dei limiti relativi al personale.
6. rideterminazione dell'indennità di funzione e gettoni di presenza agli amministratori in modo da assicurare una riduzione del 30 per cento rispetto all'ammontare risultante alla data del 30 giugno 2008.

Le norme sono di immediata applicazione per gli enti che accertano il mancato rispetto del patto di stabilità interno per il 2009 e pertanto, con specifico riferimento alla gestione del personale, viene posto il divieto di procedere a qualunque forma di assunzione nell'anno 2010, considerata altresì l'attuale vigenza delle disposizioni recate dal comma 4 dell'art. 76 dello stesso decreto.

La disposizione, infatti, prevede testualmente per gli enti non rispettosi del patto nell'esercizio precedente, il divieto di procedere ad *"assunzioni 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. È fatto altresì divieto agli enti di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi della presente disposizione"*.

La norma lascia di per sé intendere chiaramente l'ampiezza ed il rigore del divieto, che rappresenta, del resto, un'ulteriore manifestazione del lungo impegno del legislatore nazionale nel tentativo di raggiungere il riequilibrio della finanza pubblica.

Quindi il riferimento testuale alle sole assunzioni di personale va superato in chiave sostanziale dalla esplicita previsione del precetto, che appare di chiusura, relativo al divieto di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi della presente disposizione; il che chiarisce la portata della norma e orienta l'interprete verso la soluzione più restrittiva.

In altre parole, si ritiene non convincente l'argomentazione strettamente letterale che sostiene che la disciplina del D.L. 112/2008 riguardi esclusivamente i provvedimenti di assunzione: in realtà, la norma in questione non reca con sé, in caso di violazione del patto di stabilità, il semplice divieto di assunzione, ma anche - e più in generale - il venir meno di tutti gli altri strumenti di utilizzo (a qualsiasi titolo e con qualsiasi forma, recita la disposizione) di personale; né a tale sanzione si può dare una interpretazione restrittiva, ostandovi il chiaro disposto contenuto nella stessa norma che vieta esplicitamente e con valenza chiaramente onnicomprensiva meccanismi elusivi del divieto anzidetto. D'altro canto, una siffatta interpretazione che limiti il divieto alla sola fattispecie delle assunzioni trova una esplicita contraria ragione di ordine sistematico nella previsione, contenuta al comma 1 del medesimo art. 76, che il legislatore fa delle spese di personale, tra le quali rientrano quelle sostenute per: *i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, la somministrazione di lavoro, il personale di cui all'articolo 110 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, tutti i soggetti a vario titolo utilizzati, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture e organismi variamente denominati partecipati o comunque facenti capo all'ente.*

In definitiva, tutta la normativa sulla materia si caratterizza per il suo estremo rigore, giustificato, del resto, dalla rilevanza strategica dell'obiettivo perseguito.

Ciò appare particolarmente evidente in materia di spesa per il personale, il cui contenimento rappresenta un punto su cui la normativa insiste con particolare decisione (Deliberazione sez. regionale controllo per l'Emilia Romagna 27/1/2009 n. 2/2009/par).

In conseguenza dell'anzidetta opzione ermeneutica diviene così naturale concludere, in adesione all'orientamento espresso dalla Sezione regionale controllo per il Veneto (delibere n. 37 e 6/2010) e da questa Sezione (delibera 427/2009/par), che il divieto posto dall'art. 76, comma 4, ha una formulazione ampia e onnicomprensiva riferita alle "assunzioni di personale" effettuate "a qualsiasi titolo" e "con qualsivoglia tipologia contrattuale". Tale formulazione manifesta una voluntas legis volta a ricomprendere ogni genere di rapporto che sia sostanzialmente configurabile come rapporto di lavoro a vantaggio dell'ente soggetto a divieto di assunzioni, senza distinzione alcuna che possa basarsi su aspetti più formali quali il "titolo" giuridico della costituzione, la "tipologia contrattuale" utilizzata nonché qualsivoglia ulteriore elemento o circostanza che, pur caratterizzando in un modo o nell'altro il rapporto lavorativo, non ne faccia comunque venire meno l'essenza. Quest'ultima deve ravvisarsi sulla base di due

elementi fondamentali: la prestazione lavorativa - nella sostanza - a vantaggio dell'ente e le relative spese – sempre nella sostanza e in una qualche misura - sostenute dall'ente medesimo.

Chiarita l'ampiezza del divieto sancito nella disposizione di che trattasi, deve chiaramente affermarsi come nello stesso incorra anche il Comune di Suzzara, che non avendo rispettato il Patto di stabilità nel 2009 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.

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 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, il giudice contabile 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 quale altra forma e/o tipologia,

anch'esse rientranti nel divieto recato dall'art.76, comma 4, del D.Lgs.122/2008, convertito in legge 133/2008.

Infatti, la norma contrattuale 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).

Tale assunto è stato successivamente corroborato dallo stesso Dicastero, Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali, con il parere reso in data 02/02/2009 - richiamato altresì nelle premesse della richiesta formulata dal Sindaco di Suzzara - nella parte in cui esclude che la disciplina recata dall'anzidetto art. 14 del CCNL del 2004 si sostanzia quale nuova assunzione, fermo restando l'unitarietà e l'unicità del rapporto di lavoro del dipendente con l'amministrazione di appartenenza, anche se il lavoratore svolge la propria prestazione a favore di due datori di lavoro.

Incontrastato tale assunto, tuttavia, la Sezione deve altresì considerare come l'istituto della convenzione impatti con la disciplina vincolistica in materia di spesa per il personale.

Nello specifico, nell'ipotesi in cui, ai sensi dell'art. 14 del menzionato CCNL, la convenzione preveda a carico dell'ente utilizzatore del personale in convenzione il rimborso pro quota della relativa spesa a favore dell'amministrazione di appartenenza, possono ravvisarsi in capo all'ente utilizzatore quegli elementi sostanziali vietati dall'art. 76, comma 4, del d.l. n. 112/2008.

Il conseguente utilizzo di prestazioni lavorative da parte dell'ente nell'ambito della propria organizzazione con sopportazione dei relativi oneri integra, quindi, una situazione elusiva della norma, nella sostanza equivalente a quella che conseguirebbe a una nuova assunzione, ricadendosi dunque nella sfera di operatività del relativo divieto ex art. 76, comma 4, cit.

In conclusione la Sezione, in linea con l'interpretazione costantemente espressa in ordine alla portata applicativa dell'art. 76, comma 4, del D.L. n. 112 del 2008, condivide il nuovo orientamento della Sezione Regionale di Controllo per la Regione Veneto introdotto con la deliberazione n. 37 del 2010, del quale sono stati richiamati in tale sede i passaggi argomentativi di maggiore significatività.

Ne deriva che il Comune di Suzzara si porrebbe in contrasto col divieto recato dal predetto disposto legislativo qualora orientasse le sue scelte discrezionali in senso favorevole al ricorso allo strumento della convenzione di cui alla norma ex art. 14 del CCNL del 2004, che espressamente recita: *"La convenzione definisce, tra l'altro, la ripartizione degli oneri finanziari"*.

**P.Q.M.**

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore  
(Cons. Antonio Caruso)

Il Presidente  
(Dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria  
23 giugno 2010  
Il Direttore della Segreteria  
(dott.ssa Daniela Parisini)