



Repubblica italiana del. n.
La Corte dei conti
in
Sezione regionale di controllo
per l'Abruzzo

nella Camera di consiglio del 10 settembre 2012

composta dai Magistrati:

Maurizio TOCCA	Presidente
Lucilla VALENTE	Consigliere
Giovanni MOCCI	Consigliere
Nicola DI GIANNANTONIO	Consigliere
Andrea BALDANZA	Consigliere
Oriana CALABRESI	Consigliere (relatore)

visto l'art. 100, comma 2 della Costituzione;

visto il T.U. delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti,
approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e le successive modificazioni
ed integrazioni;

vista la legge 14 gennaio 1994 n. 20, il decreto-legge 23 ottobre
1996, n. 543, convertito dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639 e l'art. 27
della legge 24 novembre 2000, n. 340;

visto il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di
controllo della Corte dei conti e successive modifiche ed integrazioni;

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

vista la legge 5 giugno 2003, n. 131, relativa alle *"Disposizioni
per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge
costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3"*;

vista la delibera della Corte dei conti, Sezione delle Autonomie,
del 4 giugno 2009, n. 9 recante *"Modifiche ed integrazioni degli indirizzi
e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle
Sezioni regionali di controllo"*;

vista la deliberazione della Corte dei conti, Sezione Riunite, del
26 marzo 2010, n. 8 recante *"Pronuncia di orientamento generale
sull'attività consultiva"*;

vista la delibera della Corte dei conti, Sezione Riunite, del 21
ottobre e 8 novembre 2010, n. 54;

visto il decreto n.2/2012 del 20 febbraio 2012, con il quale il

Presidente della Sezione ha ripartito tra i Magistrati i compiti e le iniziative riferibili alle varie aree di attività rientranti nella competenza della Sezione regionale di Controllo per l'Abruzzo;

vista la deliberazione del 24 ottobre 2011 e del 16 gennaio 2012, n. 7/2012/INPR con la quale la Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo ha approvato il "Programma di controllo sulla gestione per l'anno 2012";

vista la richiesta di parere del **Sindaco del Comune di Roccamontepiano (CH)** acquisita al protocollo n. 180 in data 24/01/2012;

vista l'ordinanza n. 43/2012 del 5 settembre 2012, con la quale il Presidente della Sezione ha deferito la questione all'esame collegiale;

udito il relatore, Cons. Oriana CALABRESI;

FATTO

Con la richiamata nota il **Sindaco del Comune di Roccamontepiano (CH)** sottopone al parere della scrivente Sezione un quesito in ordine alle posizioni organizzative a tempo parziale.

In particolare, il Sindaco ha chiesto:

1. Se la disposizione in merito alle posizioni organizzative a tempo parziale contenute nel comma 2 bis dell'art. 4 del CCNL del 14.9.2000, così come inserito dall'art. 11 del CCNL 22.1.2012, si riferisca al personale che svolge un'attività privata al di fuori del rapporto di lavoro con una pubblica amministrazione;
2. Se, in una fattispecie ricadente nella previsione di cui al comma 1 ma non anche in quella di cui al comma 4 dell'art. 14 del CCNL 22/1/2004, il lavoratore, il quale sia incaricato di una posizione organizzativa nell'ente di appartenenza, ma non anche in quello di utilizzazione, possa continuare a percepire il medesimo importo annuale relativo alla retribuzione di posizione, in godimento nel periodo antecedente la stipula della convenzione.

DIRITTO

La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è disciplinata dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, il cui testo sancisce che "le Regioni e, tramite il Consiglio delle Autonomie locali, se istituito, anche i Comuni, Province e Città metropolitane hanno

la facoltà di richiedere alla Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica".

Le linee-guida emanate dalla Sezione delle Autonomie e la prassi applicativa delle competenti Sezioni della Corte dei conti che hanno dato attuazione a tale disciplina legislativa sono concordi nel ritenere che per la corretta invocazione del potere consultivo la domanda deve integrare una duplice condizione di ammissibilità, preliminare alla trattazione della domanda stessa.

1. La prima di tali condizioni riguarda la legittimazione attiva del soggetto istante: Amministrazioni Pubbliche munite della potestà di invocare la funzione consultiva e per esse i relativi organi abilitati a sottoscrivere la richiesta di parere alla competente Sezione regionale (Presidente della Giunta regionale, Presidente della Provincia, Sindaco, o, nel caso di atti di normazione, i rispettivi Consigli regionali, provinciali, comunali);

2. la seconda e concomitante condizione di ammissibilità deve riguardare l'oggetto della questione da sottoporre a parere: questioni generali in materia di contabilità pubblica (atti generali, atti o schemi di atti di normazione primaria o secondaria ovvero inerenti all'interpretazione di norme vigenti, o soluzioni tecniche rivolte ad assicurare la necessaria armonizzazione nella compilazione dei bilanci e dei rendiconti, ovvero riguardanti la preventiva valutazione di formulari e scritture contabili che gli enti intendano adottare). Entrambe, quindi, costituiscono presupposti indefettibili per l'ammissibilità alla trattazione collegiale della questione e per l'emissione del relativo parere da parte della Sezione.

3. Al riguardo deve aggiungersi che una sequela di uniformi pronunce, anche su impulso della Sezione delle Autonomie, consolida ormai l'indirizzo secondo cui la funzione consultiva va circoscritta entro i limiti di una stretta interpretazione della lettera della legge.

4. Occorre altresì precisare che la funzione consultiva, espletata mediante l'adozione di pareri, assume la configurazione di mera consulenza, restando pertanto esclusa qualsiasi ipotesi di confusione con forme di coamministrazione ovvero di cogestione, di esclusiva pertinenza, per l'appunto, di organi di amministrazione attiva, a cui non è in alcun modo riconducibile, sul piano ordinamentale, la funzione della Corte dei conti.

5. In relazione a tale preliminare precisazione, pertanto, si può affermare che il conferente esame della odierna questione, sottoposta dal Comune di Roccamontepiano al vaglio di questa Sezione, induce la stessa a ritenere che essa sia riconducibile alle ipotesi per le quali quest'ultima possa esercitare validamente la propria funzione consultiva.

6. Nel merito della fattispecie in esame, va preliminarmente ricordato che secondo quanto statuito dal Testo Unico degli Enti Locali D.Lgs. n. 267/00 all'art. 30 "al fine di svolgere in modo coordinato funzioni e servizi determinati, gli enti locali possono stipulare tra loro apposite convenzioni".

L'art. 32 del TUEL, invece, stabilisce che "le unioni di comuni sono enti locali costituiti da due o più comuni di norma contermini, allo scopo di esercitare congiuntamente una pluralità di funzioni di loro competenza". Insieme a queste due modalità di gestione delle realtà comunali associate, le esigenze organizzative degli enti di ridotte dimensioni demografiche sono state affrontate in passato mediante il sistema del cosiddetto "scavalco", mutuato dall'ordinamento dei Segretari comunali. I piccoli comuni, cioè, utilizzavano a diverso titolo e a tempo parziale dipendenti di altri enti. Ciò avveniva spesso al di fuori di qualunque convenzione tra gli enti, con una semplice autorizzazione dell'ente di provenienza.

Una delle innovazioni di maggior rilievo del CCLN 22-1-2004 è stata, proprio quella di mettere ordine a questa realtà frammentata e ibrida, introducendo anche strumenti concreti per incentivare, secondo lo spirito della legge, le iniziative associative dei comuni.

In particolare, nell'art. 4 del CCNL del 14.9.2000, dopo il comma 2 è stato inserito il comma 2 bis il quale ha espressamente previsto:

"I comuni privi di dirigenza, in relazione alle specifiche esigenze organizzative derivanti dall'ordinamento vigente, individuano, se necessario ed anche in via temporanea, le posizioni organizzative che possono essere conferite anche al personale con rapporto a tempo parziale di durata non inferiore al 50% del rapporto a tempo pieno. Il principio del riproporzionamento del trattamento economico trova applicazione anche con riferimento alla retribuzione di posizione".

La disposizione da qua si riferisce, pertanto, al personale "assegnato da altri enti", cui si applica lo stesso CCNL, essendo del tutto ininfluenza se

lo stesso personale svolge anche un'attività privata al di fuori del rapporto di lavoro con una pubblica amministrazione.

L'art. 14 del predetto CCNL, poi, prevede che, 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 lo stesso 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, nel rispetto del vincolo dell'orario settimanale d'obbligo, 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.

Il rapporto di lavoro del personale utilizzato, ivi compresa la disciplina sulle progressioni verticali e sulle progressioni economiche orizzontali, è gestito dall'ente di provenienza, titolare del rapporto stesso, previa acquisizione dei necessari elementi di conoscenza da parte dell'ente di utilizzazione.

Il citato art. 14 al comma 4 prevede che i lavoratori utilizzati a tempo parziale possano essere anche incaricati della responsabilità di una posizione organizzativa nell'ente di utilizzazione o nei servizi convenzionati di cui al comma 7; il relativo importo annuale, indicato nel comma 5, è riproporzionato in base al tempo di lavoro e si cumula con quello eventualmente in godimento per lo stesso titolo presso l'ente di appartenenza che subisce un corrispondente riproporzionamento. Al personale utilizzato compete, ove ne ricorrano le condizioni e con oneri a carico dell'ente utilizzatore, il rimborso delle sole spese sostenute nei limiti indicati nei commi 2 e 4 dell'art. 41 del CCNL del 14.9.2000.

La disciplina dei commi 4, 5 e 6 trova applicazione anche nei confronti del personale utilizzato a tempo parziale per le funzioni e i servizi in convenzione ai sensi dell'art. 30 del D. Lgs. n. 267 del 2000. I relativi oneri sono a carico delle risorse per la contrattazione decentrata dell'ente di appartenenza, con esclusione di quelli derivanti dalla applicazione del comma 6.

In proposito si deve ricordare che, in base ai commi 3 e 7, del suddetto art.14, al personale utilizzato a tempo parziale per funzioni e servizi in convenzione è possibile riconoscere particolari forme di incentivazione (nell'ambito dei trattamenti accessori disciplinati dall'art. 17 del CCNL dell'1.4.1999, che devono ritenersi gli unici consentiti) con oneri a carico delle risorse decentrate dell'ente di appartenenza, in considerazione della specifica condizione di questo personale che viene utilizzato in parte presso l'ente di appartenenza e in parte presso il servizio in convenzione.

L'eventuale riconoscimento di queste forme di incentivazione non ha, quindi, carattere di obbligatorietà ma è meramente eventuale e dipenderà dalle autonome valutazioni della contrattazione decentrata e, naturalmente, dalla disponibilità delle relative risorse finanziarie.

In base alla medesima disciplina contrattuale (art. 14, commi 4 e 7, del CCNL del 22.1.2004) il dipendente, che sia già titolare di posizione organizzativa presso l'ente di appartenenza, può essere incaricato anche di altra posizione organizzativa nell'ambito del servizio in convenzione.

In proposito, tuttavia, occorre precisare che la più favorevole disciplina per il lavoratore incaricato di posizione organizzativa, in materia di retribuzione di posizione e di risultato, con la elevazione del valore massimo del primo compenso fino a € 16.000 e del secondo fino ad un massimo del 30%, nei casi di personale utilizzato a tempo parziale presso l'ente di appartenenza e nell'ambito di servizi in convenzione, trova applicazione solo in presenza di due incarichi diversi e distinti: l'uno attribuito dall'ente di appartenenza e l'altro presso il servizio in convenzione. Tale disciplina, infatti, si fonda sull'assunto che solo la coesistenza di due incarichi diversi e distinti può creare oggettivamente una condizione di maggiore gravosità del lavoratore, utilizzato su due diverse e distinte posizioni di lavoro (o sedi), rispetto a quella del lavoratore che fruisce di un solo incarico. Se, invece, al di fuori di tale particolare ipotesi, al lavoratore sia affidato un solo incarico di posizione organizzativa, presso l'ente che lo utilizza a tempo parziale o nell'ambito di un servizio in convenzione, l'importo annuale della retribuzione di posizione e di quella di risultato saranno quelli ordinariamente previsti per la posizione organizzativa, sulla base delle previsioni contrattuali (art. 10 ed 11 del CCNL del 31.3.1999):

In ogni caso, l'importo annuale della retribuzione di posizione previsto per la posizione organizzativa, affidata nell'ambito del servizio in convenzione, deve essere riproporzionato in relazione alla durata del tempo di lavoro stabilito per la prestazione da rendere nel servizio in convenzione stesso. Analogo riproporzionamento dovrà essere operato anche presso l'ente di appartenenza del lavoratore, relativamente all'incarico di posizione organizzativa di cui è titolare presso lo stesso; infatti, anche in questo caso, il lavoratore è chiamato a rendere una prestazione quantitativamente ridotta; pertanto, la retribuzione di posizione erogata al dipendente dovrà essere ridotta rispetto al valore ordinariamente assegnato alla stessa (non come valore riconosciuto a titolo personale, ma come importo predefinito in base ai criteri di pesatura di ogni posizione organizzativa), sulla base dei criteri a tal fine adottati dall'ente, ai sensi dell'art. 10 del CCNL del 31.3.1999, in relazione al minore impegno lavorativo (rispetto alla misura minima delle 36 ore) che viene richiesto al dipendente utilizzato cui viene affidata la titolarità della posizione organizzativa.

Se al lavoratore, titolare di posizione organizzativa presso l'ente, non sarà affidato altro incarico di posizione organizzativa presso il servizio in convenzione, non potrà trovare applicazione la più favorevole disciplina dell'art. 14, comma 5, che, come sopra detto, in materia di retribuzione di posizione e di risultato, consente la elevazione del valore massimo del primo compenso fino a 16.000 € e del secondo fino ad un massimo del 30%. Inoltre, in questa particolare situazione, se il dipendente, titolare di posizione organizzativa presso l'ente di appartenenza, oltre a continuare a rendere la sua prestazione presso lo stesso, è, allo stesso tempo, utilizzato, solo parzialmente, nell'ambito del servizio in convenzione (senza il conferimento di una seconda posizione organizzativa), lo stesso può percepire i trattamenti accessori ordinariamente previsti per la generalità del personale non titolare di P.O. ivi compresi i compensi per lavoro straordinario, addetto al servizio in convenzione. Naturalmente, l'importo della retribuzione di posizione in godimento presso l'ente di appartenenza dovrà essere riproporzionato in relazione alla minore durata della prestazione lavorativa, dato che necessariamente parte del tempo di lavoro è dedicata al servizio dell'ente utilizzatore.

Nell'interpretazione della norma contrattuale anche l'ARAN, in risposta a un quesito posto sull'argomento (n. 104-14A3), ha ritenuto che la ratio dell'elevazione del tetto della retribuzione di posizione (da 12.911,42 a 16.000,00 euro) e di risultato (dal 20% al 30%) sia quella di compensare la "maggiore gravosità del lavoratore" utilizzato su due diverse e distinte posizioni di lavoro (o sedi) in virtù di due incarichi diversi e distinti; l'uno attribuito dall'ente di appartenenza e l'altro nell'ambito dell'ente o servizio di utilizzazione. Pertanto, una volta che il dipendente riceve il "doppio incarico" di posizione organizzativa, gli enti possono stabilire, in base ai da essi criteri adottati, il valore della retribuzione di posizione riproporzionando l'importo in relazione alla entità della prestazione lavorativa svolta a favore dell'uno e dell'altro ente, a condizione di non superare il tetto "complessivo" dei 16.000 euro.

PQM

La Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo rende il parere nei termini sopra indicati.

DISPONE

che copia della presente deliberazione, a cura della Segreteria, sia trasmessa al Sindaco del Comune medesimo.

Così deliberato a L'Aquila, nella Camera di consiglio del 10 settembre 2012.

L'Estensore
Oriana CALABRESI

Il Presidente
Maurizio TOCCA

Depositata in Segreteria il

Il Funzionario preposto al Servizio di supporto
F.to dott. Alfonsino Mosca