

Logo della Repubblica Italiana
CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA CAMPANIA
Parere n. 180/2012

Composta dai seguenti magistrati:

Presidente di Sezione	Dr. Vittorio Lomazzi	
Consigliere	Dr. Silvano Di Salvo	
Consigliere	Dr. Tommaso Viciglione	
Referendario	Dr.ssa Rossella Bocci	
Referendario	Dr.ssa Rossana De Corato	
Referendario	Dr.ssa Carla Serbassi	relatore

ha adottato la seguente deliberazione nella camera di consiglio del 5 giugno 2012

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

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 r.d. 12 luglio 1934, n° 1214 e le successive modificazioni ed integrazioni, recante l'approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti;

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, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione n° 14/DEL/2000 del 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

Vista, in particolare, la deliberazione n° 229 del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti, approvata in data 19 giugno 2008 ai sensi dell'art. 3, comma 62, della legge 24 dicembre 2007 n° 244;

Visto il parere reso dal Coordinamento delle Sezioni regionali di controllo con nota prot. n° 7469 in data 22 giugno 2009;

Vista la deliberazione n° 9/SEZAUT/2009/INPR della Sezione delle autonomie della Corte dei conti in data 4 giugno-3 luglio 2009;

Visto l'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009 n° 78, convertito nella legge 3 agosto 2009 n° 102;

Vista la deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Campania n° 74/2009 del 30 settembre 2009;

Viste, altresì, la deliberazione n° 8/AUT/2008 del 12 maggio-4 luglio 2008, nonché la nota del Presidente della Corte dei conti n° 2789 del 28 settembre 2009;

Vista la nota prot. n° 5203 del 22 marzo 2012, con la quale il Sindaco del Comune di Pollena Trocchia (NA) ha fatto pervenire a questa Sezione richiesta di parere;

Vista l'ordinanza presidenziale n° 17/2012 con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della Sezione;

Udito il relatore, Referendario Carla Serbassi;

FATTO

Con la nota indicata in epigrafe il Sindaco del Comune di Pollena Trocchia chiede a questa Corte *"di assumere parere..... in ordine ai seguenti punti:*

- 1) *se tra le spese del personale a tempo determinato, sottoposte al limite del 50% come specificato in narrativa (art. 9, comma 28 d. l. 31 maggio 2010 n. 78, convertito dalla l. 30 luglio 2010 n. 122), debba farsi rientrare anche il personale assunto in convenzione ex art. 14 del CCNL Comparto Regioni e Autonomie locali 22.01.2004, dipendente di altri enti cui si applica il medesimo CCNL, per periodi predeterminati e per una parte del tempo di lavoro d'obbligo, al di fuori di ogni forma associativa tra gli enti (ovvero utilizzazione dello stesso lavoratore da parte di due enti, con distribuzione tra gli stessi dell'unico orario di 36 ore settimanali);*
- 2) *se possono ritenersi esclusi dal limite del 50% di cui all'art. 9, comma 28, d.l. n.78/2010 gli eventuali oneri economici derivanti dalla sottoscrizione di una convenzione ex art. 30 del TUEL per la gestione associata di servizi comunali (ad es. gestione associata del servizio sociale e/o del servizio urbanistica), a parità di dipendenti per gli enti convenzionati.*

DIRITTO

In rito, ricorda la Sezione che l'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 prevede che gli Enti Locali possano chiedere pareri in materia di contabilità pubblica alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti *"... di norma, tramite il Consiglio delle Autonomie Locali ..."*.

A questo proposito la Sezione richiama l'orientamento sin qui seguito da tutte le Sezioni, dal quale non vi è motivo per discostarsi, secondo cui la mancata costituzione di detto Organismo (pur previsto nello Statuto della regione Campania approvato con la legge regionale n. 6 del 28 maggio 2009) non può fondare ragioni di preclusione dell'esercizio di una facoltà attribuita dalla legge agli Enti Locali ed alla stessa Regione.

Pertanto, nelle more della costituzione, nella regione Campania, del predetto Consiglio delle Autonomie Locali, la richiesta di parere deve considerarsi ammissibile, sotto il profilo soggettivo, se ed in quanto formulata – come nel caso di specie - dal Sindaco, quale organo di vertice dell'Amministrazione comunale, legittimato ad esprimere la volontà dell'Ente, essendo munito di rappresentanza legale esterna ai sensi dell'art. 50 del D.L.vo n. 267/2000.

Sempre sotto il profilo dell'ammissibilità del quesito, si deve sottolineare come, con la deliberazione n. 54/CONTR/2010, le Sezioni Riunite di questa Corte abbiano, tra l'altro,

stabilito che la funzione consultiva della Sezione regionale di controllo nei confronti degli Enti territoriali deve avere *“la possibilità di svolgersi nei confronti di quei quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica – espressione della potestà legislativa concorrente di cui all’art. 117, comma 3, della Costituzione– contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell’Ente e sui suoi pertinenti equilibri di bilancio”*.

Nei limiti suddetti, non è dubbio che, nel caso di specie, si rientri nella nozione di contabilità pubblica, venendo in discussione i provvedimenti che attengono alle spese del personale, capaci di incidere sul bilancio dell’ente e come tali disciplinate dal d. l. 31 maggio 2010 n. 78, convertito dalla l. 30 luglio 2010 n. 122, (contenente misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica) che ha, in particolare, stabilito la possibilità di assunzione di personale a tempo determinato, a decorrere dall’anno 2011, nei limiti del 50% della spesa sostenuta per la stessa finalità nell’anno 2009.

Nel merito si svolgono le considerazioni che seguono.

La norma limitativa delle assunzioni in convenzione cui si riferisce il parere richiesto dall’ente è l’art. 9, comma 28 del d. l. 31 maggio 2010 n. 78, convertito dalla l. 30 luglio 2010, n. 122, che recita: *“A decorrere dall’anno 2011, le amministrazioni dello stato, anche ad ordinamento autonomo, le agenzie....., gli enti pubblici non economici, le università, le camere di commercio....possono avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nel limite del 50% della spesa sostenuta per le stesse finalità nell’anno 2009. Per le medesime amministrazioni la spesa per personale relativa a contratti di formazione lavoro, ed altri rapporti formativi, alla somministrazione di lavoro, nonché al lavoro accessorio....non può essere superiore al 50% di quella sostenuta per le rispettive finalità per l’anno 2009. Le disposizioni del presente comma costituiscono principi generali ai fini del coordinamento della finanza pubblica ai quali si adeguano le regioni, le province autonome, gli enti locali e gli enti del servizio sanitario nazionale. Per il comparto scuola e per quello delle istituzioni di alta formazione e specializzazione artistica e musicale trovano applicazione le specifiche disposizioni di settore....Per gli enti di ricerca resta fermo quanto previsto dal comma 187, art. 1, della legge 266 del 2005.....Il mancato rispetto dei limiti di cui al presente comma costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale. Per le amministrazioni che nell’anno 2009 non hanno sostenuto spese per le finalità previste ai sensi del presente comma, il limite di cui al primo periodo è computato con riferimento alla media sostenuta per le stesse finalità nel triennio 2007-2009”*.

Il personale in convenzione di cui al punto 1) della richiesta di parere in esame è quello previsto dall’art. 14 del CCNL del personale del comparto delle regioni e delle autonomie locali

per quadriennio normativo 2002-2005 e biennio economico 2002-2003, che si riporta per la parte inerente: " *Personale utilizzato a tempo parziale e servizi in convenzione. 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, 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. 2. Il rapporto di lavoro del personale utilizzato a tempo parziale, ivi compresa la disciplina sulle progressioni verticali e sulle progressioni orizzontali, è gestito dall'ente di provenienza, titolare del rapporto stesso, previa acquisizione dei necessari elementi di conoscenza da parte dell'ente di utilizzazione.....*"

Le convenzioni poste in essere al fine della gestione associata di servizi pubblici, di cui al punto 2) della richiesta di parere, sono invece regolate dall'art. 30 del d. leg. 18 agosto 2000 n. 267, che prevede: " *Al fine di svolgere in modo coordinato funzioni e servizi determinati, gli enti locali possono stipulare tra loro apposite convenzioni. Le convenzioni devono stabilire i fini, la durata, le forme di consultazione degli enti contraenti, i loro rapporti finanziari ed i loro reciproci obblighi e garanzie. Per la gestione a tempo determinato di uno specifico servizio o per la realizzazione di un'opera lo Stato e la Regione, nelle materie di propria competenza, possono prevedere forme di convenzione obbligatoria fra enti locali, previa statuizione di un disciplinare tipo. Le convenzioni di cui al presente articolo possono prevedere anche la costituzione di uffici comuni, che operano con personale distaccato dagli enti partecipanti, ai quali affidare l'esercizio delle funzioni pubbliche in luogo degli enti partecipanti all'accordo, ovvero la delega di funzioni da parte degli enti partecipanti all'accordo a favore di uno di essi, che opera in luogo e per conto degli enti deleganti*".

Questa Sezione, alla luce della normativa su indicata, pur comprendendo le ragioni del comune che, non potendo effettuare assunzioni in quanto ad esso precluse dalla normativa vincolistica vigente, riterrebbe congruo poter far fronte alle sue esigenze organizzative tramite parziale utilizzazione di personale di altri enti locali, (peraltro a parità di dipendenti per gli enti convenzionati e nell'ambito dell'orario di lavoro complessivo di ogni lavoratore), non può che constatare come l'espressione letterale della legge non possa lasciare margini a interpretazioni diverse rispetto a quanto in essa contenuto ; le "convenzioni " vi sono indicate al pari delle altre forme di assunzione in essa menzionate, ed a tutte è espressamente riferito il limite ivi previsto; né, d'altra parte, sembra poter esserci margine di esclusione in riferimento ad una tipologia di convenzione rispetto ad un'altra, data la univocità del termine, riferibile potenzialmente ad ognuna di esse.

Solo una modifica legislativa potrebbe consentire l'uso delle convenzioni summenzionate al di fuori dei limiti attualmente previsti in maniera specifica e diretta, potendo solo in tal modo tali istituti essere inseriti tra gli strumenti utilizzabili al fine di una più razionale ed efficiente collocazione del personale, quale forma flessibile di gestione del lavoro pubblico, a parità di costo per la pubblica amministrazione, secondo criteri e ambiti regolati dalla contrattazione collettiva di comparto e conformemente alla ormai palesata necessità della utile ricollocazione del personale in esubero presso la stessa o altre amministrazioni, pena il suo collocamento in disponibilità.

Nelle suesposte considerazioni è il parere della Sezione.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, per il tramite del Direttore del Servizio di supporto, all'Amministrazione interessata.

Così deliberato in Napoli, nella camera di consiglio del 05 giugno 2012

IL RELATORE

f.to Ref. Carla Serbassi

IL PRESIDENTE

f.to Pres. Sez. Vittorio Lomazzi

Depositato in Segreteria in data 05 giugno 2012

Il Direttore del servizio di supporto

f.to dott. Mauro Grimaldi