



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

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Giuseppe Roberto Mario Zola	Consigliere
dott. Gianluca Braghò	Primo Referendario
dott. Massimo Valero	Primo Referendario
dott. Alessandro Napoli	Referendario
dott.ssa Laura De Rentiis	Referendario (relatore)
dott. Donato Centrone	Referendario
dott. Francesco Sucameli	Referendario
dott. Cristiano Baldi	Referendario
dott. Andrea Luberti	Referendario

nell'adunanza del 17 luglio 2012

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;

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

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

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. 131/2003;

Vista la nota pervenuta il 9 luglio 2012 con la quale il Sindaco del Comune Sannazzaro de' Burgondi (PV) ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

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 Sannazzaro de' Burgondi;

Udito il relatore, Laura De Rentiis;

OGGETTO DEL PARERE

Il Sindaco del Comune di Sannazzaro de' Burgondi, dopo aver precisato che l'ente locale in materia di spesa del personale soggiace ai vincoli previsti dall'art. 1 comma 557 della l. n. 296/06, ha posto alla Sezione tre quesiti del seguente tenore:

1. <<se la spesa derivante dall'utilizzo di personale in comando vada computata ai fini della verifica dei limiti imposti dal legislatore alla spesa del personale degli Enti locali>>;
2. <<se, alla luce della dichiarazione congiunta n. 13 del CCNL 22.01.2004, con riferimento al personale comandato, per gli Istituti del salario accessorio trovi applicazione la disciplina vigente dell'Ente utilizzatore, o se l'Ente utilizzatore possa erogare compensi non previsti fra gli istituti del salario accessorio del contratto del comparto dell'Ente medesimo>>;
3. <<se sia legittimo che l'Ente capofila del Piano di Zona, relativamente ai Servizi gestiti dallo stesso, estrapoli e quantifichi, sulla base del numero di abitanti di ciascun Comune, come da accordi assunti, le spese del personale dipendente a tempo indeterminato del Comune stesso a favore dei Comuni aderenti, o acquisito mediante istituti quali il comando, adibiti a tali servizi, sottraendolo alle proprie spese di personale, con invito ai Comuni partecipanti al Piano di Zona a considerarlo ai fini del rispetto dei vincoli alla spesa del personale di ciascun Comune>>.

PREMESSA

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta proveniente dal Comune di Sannazzaro de' Burgondi 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, 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: parere sez. Lombardia, 11 febbraio 2009, n. 36).

Infatti, deve essere messo in luce che il parere della Sezione attiene a profili di carattere generale anche se, ovviamente, la richiesta proveniente dall'ente pubblico è motivata, generalmente, dalla necessità di assumere specifiche decisioni in relazione ad una particolare situazione. L'esame e l'analisi svolta nel parere è limitata ad individuare l'interpretazione di disposizioni di legge e di principi generali dell'ordinamento in relazione alla materia prospettata dal richiedente, spettando, ovviamente, a quest'ultimo la decisione in ordine alle modalità applicative in relazione alla situazione che ha originato la domanda.

AMMISSIBILITA' SOGGETTIVA

Riguardo all'individuazione dell'organo legittimato ad inoltrare le richieste di parere dell'ente comunale, si osserva che il sindaco del comune è l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere in quanto riveste il ruolo di rappresentante dell'ente ai sensi dell'art. 50 T.U.E.L.

Pertanto, la richiesta di parere è ammissibile soggettivamente poiché proviene dall'organo legittimato a proporla.

AMMISSIBILITA' OGGETTIVA

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare che la disposizione, contenuta nel comma 8, dell'art. 7 della legge 131/03, deve essere raccordata con il precedente comma 7, norma che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio, il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma, la sana gestione finanziaria degli enti locali.

Lo svolgimento delle funzioni è qualificato dallo stesso legislatore come una forma di controllo collaborativo.

Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che il co. 8 prevede forme di collaborazione ulteriore rispetto a quelle del precedente comma rese esplicite, in particolare, con l'attribuzione agli enti della facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica.

Appare conseguentemente chiaro che le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli enti locali ma che, anzi, le attribuzioni consultive si connotano sulle funzioni sostanziali di controllo collaborativo ad esse conferite dalla legislazione positiva.

Al riguardo, le Sezioni riunite della Corte dei conti, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, co. 31 del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione unitaria della nozione di contabilità pubblica incentrata sul "*sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici*", da intendersi in senso dinamico anche in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri (Delibera n. 54, in data 17 novembre 2010).

Il limite della funzione consultiva, come sopra delineato, esclude qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa che ricade nella esclusiva competenza dell'autorità che la svolge; nonché esclude, altresì, che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali.

Dalle sopraesposte considerazioni consegue che la nozione di contabilità pubblica va conformandosi all'evolversi dell'ordinamento, seguendo anche i nuovi principi di organizzazione dell'amministrazione, con effetti differenziati, per quanto riguarda le funzioni della Corte dei conti, secondo l'ambito di attività.

Con specifico riferimento alla richiesta oggetto della presente pronuncia la Sezione osserva che il quesito rientra nella materia della contabilità pubblica, poiché attengono alla disciplina contenuta in leggi finanziarie, sul contenimento e sull'equilibrio della spesa pubblica, incidente sulla formazione e gestione del bilancio dell'ente, in relazione alle norme che disciplinano la spesa per il personale.

La richiesta di parere in esame, dunque, risponde ai requisiti indicati sopra e pertanto, è da ritenere ammissibile nel merito.

MERITO

Il Sindaco del Comune di Sannazzaro de' Burgondi, dopo aver precisato che l'ente locale in materia di spesa del personale soggiace ai vincoli previsti dall'art. 1 comma 557 della l. n. 296/06, ha posto alla Sezione tre quesiti.

In via preliminare il Collegio rammenta che la funzione consultiva non deve essere finalizzata ad indicazioni relative all'attività gestionale concreta, la quale è rimessa alle valutazioni discrezionali di competenza dell'Amministrazione. La Sezione è, dunque, chiamata a pronunciarsi solo su questioni di principio aventi carattere generale e dirette a fornire un ausilio all'Ente richiedente per le determinazioni che lo stesso è tenuto ad assumere nell'esercizio delle proprie

funzioni. Resta, pertanto, ferma la discrezionalità dell'Amministrazione in sede di esercizio delle prerogative gestorie.

Come ha già avuto modo di affermare questa Sezione (parere n. 671/2010 e, più recentemente, parere n. 187/2012), l'istituto giuridico del comando, nel nostro ordinamento, originariamente era disciplinato dall'art. 56 del D.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3 («Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato»), ove al primo comma era stabilito che «l'impiegato di ruolo può essere comandato a prestare servizio presso altra Amministrazione statale o presso enti pubblici, esclusi quelli sottoposti alla vigilanza dell'Amministrazione cui l'impiegato stesso appartiene» e, poi, al successivo comma si puntualizzava che il comando poteva essere «disposto, per tempo determinato e in via eccezionale, per riconosciute esigenze di servizio o quando sia richiesta una speciale competenza». Il successivo art. 57 del testo normativo in esame, inoltre, sotto il profilo del trattamento economico del personale comandato, prevedeva che doveva provvedere alla spesa «direttamente ed a proprio carico l'Ente presso cui detto personale va a prestare servizio» (terzo comma).

Con il processo di privatizzazione del rapporto di pubblico impiego –avviato con il D.L.vo n. 29/1993 e proseguito con il d.lgs. n. 165/01- il rapporto di lavoro dei dipendenti degli enti locali è disciplinato dai contratti collettivi, nonché dal decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (art. 70, comma 3, d.lgs. n. 165/01).

Il comma dodicesimo della norma da ultimo richiamata aggiunge, con specifico riferimento all'istituto del comando, che <<in tutti i casi, anche se previsti da normative speciali, nei quali enti pubblici territoriali, enti pubblici non economici o altre amministrazioni pubbliche, dotate di autonomia finanziaria sono tenute ad autorizzare la utilizzazione da parte di altre pubbliche amministrazioni di proprio personale, in posizione di comando, di fuori ruolo, o in altra analoga posizione, l'amministrazione che utilizza il personale rimborsa all'amministrazione di appartenenza l'onere relativo al trattamento fondamentale>>.

La successiva contrattazione collettiva del comparto regioni-autonomie locali richiama l'istituto del comando, distinguendo da quello del distacco, ma non ne fornisce una definizione: l'art. 19 del Contratto collettivo del 22.01.2004, al Capo IV (disposizioni sul rapporto di lavoro), infatti si limita a disciplinare la "partecipazione del personale comandato o distaccato alle progressioni orizzontali e verticali". In particolare, la norma da ultimo richiamata recita che <<il personale comandato o distaccato presso enti, amministrazioni, aziende ha diritto di partecipare alle selezioni sia per le progressioni orizzontali che per le progressioni verticali previste per il restante personale dell'ente di effettiva appartenenza. A tal fine l'ente di appartenenza concorda le modalità per acquisire dall'ente di

utilizzazione le informazione e le eventuali valutazioni richieste secondo la propria disciplina>>.

L'elaborazione giurisprudenziale ha chiarito che l'istituto del comando e del distacco ricorrono in tutte quelle ipotesi in cui il dipendente pubblico viene destinato a prestare servizio presso un'amministrazione diversa da quella di appartenenza; tuttavia, la circostanza che il comandato o il distaccato presti la propria attività presso un datore di lavoro diverso da quello d'appartenenza non comporta la nascita di un nuovo rapporto di impiego con l'Ente destinatario della prestazione, ma si verifica solamente una modificazione temporanea ed oggettiva del rapporto di lavoro originario.

Secondo un'elaborazione dottrinale e giurisprudenziale più risalente nel tempo, l'elemento differenziatore fra il comando e il distacco andrebbe ravvisato nel fatto che il primo istituto ricorre quando il dipendente presta servizio presso un Ente pubblico diverso, mentre l'istituto del distacco si concretizza quando il dipendente presta la sua attività lavorativa presso un ramo amministrativo diverso dello stesso Ente (si veda, Cass. civile, Sez. Lavoro, 18 aprile 1983, n. 2655).

Secondo un'impostazione ermeneutica più recente (che risente anche delle novità introdotte dal D.L.vo 10 settembre 2003, n. 276 - c.d. «Legge Biagi»- attuativa della legge delega 14 febbraio 2003, n. 30, sulla riforma del mercato del lavoro), diversamente, l'elemento che differenzia i due istituti va ravvisato nel fatto che nel distacco prevale l'interesse del datore di lavoro all'esecuzione della prestazione presso l'Ente beneficiario; per cui il distaccato svolge, in via temporanea, la prestazione a vantaggio di un soggetto diverso dal datore di lavoro ma l'originario datore di lavoro, anche dopo il distacco, continua ad esercitare il potere di direzione e di coordinamento del lavoratore, così come resta tenuto ad effettuare gli adempimenti amministrativi connessi alla gestione del rapporto ed al pagamento degli obblighi contributivi. Un riferimento a quest'ultimo profilo è contenuto sempre nell'art. 19 del CCNL del 22 gennaio 2004 dove, al secondo comma, si afferma che «le parti concordano nel ritenere che gli oneri relativi al trattamento economico fondamentale e accessorio del personale "distaccato" a prestare servizio presso altri enti, amministrazioni o aziende, nell'interesse dell'Ente titolare del rapporto di lavoro, restano a carico dell'Ente medesimo».

Nel comando, invece, anche se il ricorso a detto istituto può rispondere alle esigenze organizzative di entrambi i datori di lavoro (quindi, deve esserci l'interesse del titolare del rapporto ad utilizzare il lavoratore presso un altro soggetto beneficiario della prestazione), il dipendente comandato non solo non presta più la sua prestazione lavorativa per l'ente di appartenenza, bensì soggiace anche al potere direttivo e gestionale dell'ente beneficiario, nei limiti in cui detti

poteri datoriali siano connessi allo svolgimento della prestazione lavorativa (es. ferie, permessi, ecc.).

1° quesito: la spesa derivante dall'utilizzo di personale in comando va computata ai fini della verifica dei limiti imposti dal legislatore alla spesa del personale degli Enti locali?

Chiarita la portata dell'istituto del comando, si comprende perché l'amministrazione che utilizza funzionalmente il personale comandato è tenuta a rimborsare all'amministrazione di appartenenza il trattamento fondamentale, secondo le modalità preventivamente concordate tra i due enti.

In altri termini, quando ricorre l'istituto del comando, gli oneri possono essere sostenuti direttamente dall'ente beneficiario o periodicamente rimborsati all'ente titolare del rapporto, secondo gli accordi di collaborazione intervenuti tra gli enti interessati.

Dunque, poiché gli oneri relativi al trattamento economico fondamentale del "personale comandato" presso altro ente (la cui nozione implica l'utilizzo di un lavoratore nell'interesse dell'ente ricevente) sono a carico dell'ente che utilizza il lavoratore, ne consegue che l'ente locale che si avvale del personale comandato deve tenere conto dello stesso ai fini della spesa per il personale, ovvero -nel caso di specie- al limite di portata generale previsto dal comma 557 (in questo senso, si veda anche la recente delibera della Sezione Campania n. 497/2011).

D'altra parte, attraverso l'istituto del comando, il dipendente di una amministrazione –fermo restando il rapporto di impiego con l'amministrazione di provenienza- svolge integralmente per il periodo di durata del comando l'attività lavorativa a favore dell'ente presso il quale presta servizio, che è chiamato a coprire il costo economico dell'attività.

Si aggiunga, inoltre, che poiché il comando ha gli stessi effetti funzionali ed economici di un'assunzione a tempo determinato trova applicazione anche il limite di spesa di portata speciale previsto dall'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010. In maggior dettaglio, il "personale comandato" concorre anche alla determinazione dell'ammontare delle spese soggette all'osservanza del limite del 50% della spesa sostenuta nel 2009 per le assunzioni a tempo determinato o con altre forme di lavoro flessibile, stabilito dall'art. 9 comma 28 del decreto legge n. 78 del 2010, convertito nella legge 122/2010 (come integrato dall'art. 4 comma 102 della legge 12 novembre 2011 n. 183) (cfr. in questo senso Sez. Contr. Lombardia, parere n. 187/2012, e Sez. Contr. Campania, parere n. 497/2011).

2° quesito: alla luce della dichiarazione congiunta n. 13 del CCNL 22.01.2004, con riferimento al personale comandato, per gli Istituti del salario accessorio trova applicazione la disciplina vigente dell'Ente utilizzatore, oppure l'Ente utilizzatore può erogare compensi non previsti

fra gli istituti del salario accessorio del contratto del comparto dell'Ente medesimo?

Per quanto concerne il trattamento economico accessorio (produttività collettiva, pagamento ore di straordinario, indennità di maneggio valori, reperibilità, ecc.), in presenza dell'istituto giuridico del comando, esso viene erogato direttamente dal datore di lavoro che beneficia delle prestazioni, secondo le regole e modalità fissate dalla propria contrattazione decentrata integrativa, sopportandone quindi i relativi oneri (nella prassi, generalmente, le amministrazioni concordano che la corresponsione dell'intera busta paga sia di spettanza dell'amministrazione d'appartenenza dietro comunicazione mensile dell'importo dovuto da parte dell'Ente utilizzatore del dipendente, disponendo, quindi, il relativo rimborso).

In altri termini, per gli istituti tipici del salario accessorio, trova applicazione la disciplina vigente nell'ente utilizzatore.

3° quesito: è legittimo che l'Ente capofila del Piano di Zona, relativamente ai Servizi gestiti dallo stesso, estrapoli e quantifichi, sulla base del numero di abitanti di ciascun Comune (in ossequio ad accordi assunti), le spese del personale dipendente a tempo indeterminato del Comune stesso a favore dei Comuni aderenti, o acquisito mediante istituti quali il comando, adibiti a tali servizi, sottraendolo alle proprie spese di personale, con invito ai Comuni partecipanti al Piano di Zona a considerarlo ai fini del rispetto dei vincoli alla spesa del personale di ciascun Comune?

Con riferimento a quest'ultimo quesito, si osserva che il Piano di Zona è uno strumento di programmazione triennale per gli interventi sociali e sociosanitari dell'Ambito (in quest'ottica è considerato il "piano regolatore delle politiche sociali", secondo le indicazioni contenute nella legge 328/2000 e nella legge per la Regione Lombardia n. 3/2008).

Sul piano dell'organizzazione del personale assegnato all'ufficio del piano di zona, viene in rilievo l'istituto della convenzione tra Enti locali disciplinato dall'art. 30 del D. Lgs. 18/08/2000 n. 267. In particolare, il comma 4, dell'art. 30 cit., prevede che le convenzioni possono prevedere 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.

La stipula della convenzione deve avere la finalità di svolgere in modo coordinato funzioni e servizi e, quindi, deve essere diretta a garantire la razionalizzazione dei servizi degli Enti partecipanti, nonché il conseguimento di una maggiore efficienza.

In proposito, la Magistratura contabile ha affermato che gli enti locali aderenti alla convenzione, nel rispetto dei principi di una sana e corretta gestione finanziaria, devono <<ricorrere al distacco di personale già in servizio. Non vi è, tuttavia, dubbio alcuno che l'eventuale spesa per l'assunzione di personale dell'ufficio di piano costituisca "spesa del personale" non escludibile per nessuno degli Enti aderenti alla convenzione rilevato che quando il legislatore ha ritenuto di escludere le spese aventi carattere sociale lo ha espressamente sancito come avvenuto con l'art. 1, comma 142, della L. 6 23/12/2005 n. 266 che sottraeva, ai fini del patto di stabilità interno dell'esercizio 2006, dal complesso delle spese correnti proprio le spese di carattere sociale>> (sez. contr. Puglia, parere n. 55/2010).

D'altra parte, lo stesso legislatore, introducendo il comma 557 bis sancisce che <<costituiscono spese del personale anche quelle sostenute per i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, per la somministrazione di lavoro, per il personale di cui all'art. 110 del Tuel, nonché per tutti i soggetti a vario titolo utilizzati, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego in strutture ed organismi variamente denominati partecipati o comunque facenti capo all'Ente>>.

Ne consegue che <<i>Comuni aderenti alla convenzione possono regolare la ripartizione della spesa del personale dell'ufficio di piano comune al fine di garantire la razionalizzazione e l'efficienza del servizio socio assistenziale nella rigorosa osservanza, da parte di ciascun Ente, del raggiungimento dell'obiettivo di riduzione della spesa del personale, rilevato che l'adesione alla convenzione o l'introduzione di eventuali patti aggiunti non può trasformarsi nella possibilità di eludere la normativa vincolistica in materia di spesa del personale>> (sez. contr. Puglia, parere n. 55/2010).

P.Q.M.

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore
(Dott.ssa Laura De Rentiis)

Il Presidente
(Dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria il
19 luglio 2012
Il Direttore della Segreteria
(Dott.ssa Daniela Parisini)