



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. Alessandro Napoli	Referendario
dott.ssa Laura De Rentiis	Referendario
dott. Donato Centrone	Referendario
dott. Cristiano Baldi	Referendario
dott. Francesco Sucameli	Referendario
dott. Andrea Luberti	Referendario (relatore)

nell'adunanza in camera di consiglio del 7 novembre 2013

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 del 16 giugno 2000, n. 14, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite del 3 luglio 2003, n. 2 e del 17 dicembre 2004, n. 1;

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 nota dell'8 ottobre 2013, n. 2097, con cui il comune di Pianico (BG) ha richiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

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

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta del sindaco del comune di Pianico (BG);

Udito il relatore dott. Andrea Luberti;

PREMESSO CHE

Il comune in epigrafe premette: i) che la propria dotazione organica è invariata da più di un decennio ed è costituita da 5 dipendenti di cui 4 a tempo pieno e uno a tempo parziale; ii) che tra le figure sopra citate è presente una sola posizione organizzativa nella persona del responsabile del servizio finanziario; iii) che il responsabile del servizio finanziario negli anni 2011 e 2012 si è reso disponibile a sopperire alla temporanea mancanza di personale nel comune limitrofo di Bossico, per pensionamento del personale; iv) che a tale proposito il Comune di Pianico ha stipulato una convenzione con il Comune di Bossico per l'utilizzo della suddetta figura di responsabile finanziario; v) che a seguito di tale convenzione, il comune di Pianico introitava all'incirca 23.000,00 euro all'anno dal comune di Bossico e tale introiti venivano conteggiati in diminuzione del costo complessivo del personale nel biennio di riferimento; vi) che il comune di Pianico ha sempre rispettato il limite della spesa del personale, sia nell'anno 2011 quando il riferimento era il 2004, sia nel 2012, quando il riferimento era il 2008 ai sensi dell'art. 1 comma 562 della legge 296/2006, a prescindere dai rimborsi del Comune di Bossico in convenzione; vii) che il Comune di Pianico, con popolazione di 1.520 abitanti rientra nelle regole del patto di stabilità interno a partire dal 2013; viii) che, conseguentemente, il termine di riferimento ai fini dell'obbligo di riduzione è l'anno 2012 e poiché nella determinazione della spesa del personale dell'anno 2012 era presente la voce in diminuzione dovuta al rimborso dal Comune di Bossico, il limite di spesa risulterebbe rispettato.

Tutto ciò premesso, l'ente chiede se, al fine di garantire per il 2013 il rispetto del limite della spesa di personale, sia possibile omogeneizzare il dato del 2012 con il dato dell'anno 2013, comparando gli aggregati omogenei, con le medesime voci di inclusione ed esclusione. In particolare, l'ente chiede se sia possibile escludere il rimborso dal Comune di Bossico sia dall'anno 2012 che dall'anno 2013.

AMMISSIBILITA' SOGGETTIVA

Il primo punto da esaminare concerne l'ammissibilità della richiesta, con riferimento ai parametri derivanti dalla natura della funzione consultiva prevista dalla normativa sopra indicata.

Con particolare riguardo all'individuazione dell'organo legittimato a inoltrare le richieste di parere dei Comuni, si osserva che il sindaco è l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere in quanto riveste il ruolo di rappresentante dell'ente ai sensi dell'art. 50 del t.u.e.l. Pertanto, la richiesta di parere è soggettivamente ammissibile poiché promanante dall'organo legittimato a proporla.

AMMISSIBILITA' OGGETTIVA

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo di ammissibilità del quesito, occorre rammentare che la richiesta di parere è formulata ai sensi dell'articolo 7, comma 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, recante "*Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*".

La disposizione contenuta nell'art. 7, comma 8, della legge 131/2003 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.

Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che il comma 8 prevede forme di collaborazione ulteriori rispetto a quelle del precedente comma che, lungi dal conferire alle Sezioni regionali di controllo un generale ruolo di consulenza, la limitano alla sola contabilità pubblica. Preliminare all'ulteriore procedibilità del parere è quindi la ricomprensione del parere tra quelli attribuibili per materia alle Sezioni regionali di controllo.

Le Sezioni riunite della Corte dei conti, intervenute con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, comma 31 del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno al riguardo precisato che detto concetto non si estende sino a ricomprendere la totalità dell'azione amministrativa che presenti riflessi di natura finanziaria, ma deve intendersi limitato al "*sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici*", sia pure "*in una visione dinamica dell'accezione che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri*".

Con specifico riferimento al quesito posto dall'Ente, esso si palesa ammissibile anche sul piano oggettivo, attesa l'afferenza a una disciplina finalizzata al contenimento della spesa.

MERITO

La normativa riferita prevede che, ai fini del concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, gli enti sottoposti al patto di stabilità interno assicurano la riduzione delle spese di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali, garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale, con azioni da modulare nell'ambito della propria autonomia e rivolte, in termini di principio, ai seguenti ambiti prioritari di intervento:

a) riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti, attraverso parziale reintegrazione dei cessati e contenimento della spesa per il lavoro flessibile;

b) razionalizzazione e snellimento delle strutture burocratico-amministrative, anche attraverso accorpamenti di uffici con l'obiettivo di ridurre l'incidenza percentuale delle posizioni dirigenziali in organico;

c) contenimento delle dinamiche di crescita della contrattazione integrativa, tenuto anche conto delle corrispondenti disposizioni dettate per le amministrazioni statali.

Ai fini dell'applicazione della norma, prosegue il successivo comma, costituiscono spese di personale anche quelle sostenute per i rapporti di collaborazione continuata e continuativa, per la somministrazione di lavoro, per il personale di cui all'articolo 110 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, nonché per 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.

Il punto di diritto su cui è interrogata la Sezione è, pertanto, se, e in quali termini, ai fini dell'applicazione della norma riferita, assuma rilievo la fattispecie, descritta dall'Ente, di utilizzazione, assentita al proprio dipendente, presso altro municipio. Al fine di rispondere al quesito prospettato dalla civica amministrazione occorre innanzitutto inquadrare la tipologia di rapporto contrattuale di cui alla richiesta di parere.

Segnatamente occorre premettere che i rapporti di lavoro di cui alla richiesta paiono essere sussumibili tra quelli qualificati dalla Sezione, in plurime occasioni, come fattispecie di rapporti "a scavalco" (cioè a favore di più enti contemporaneamente) "condiviso", vale a dire che, pur restando legato al rapporto d'impiego con l'ente originario, rivolge parzialmente le proprie prestazioni lavorative a favore di altro ente pubblico in forza dell'autorizzazione dell'amministrazione di provenienza e nell'ambito di un unico rapporto di lavoro alle dipendenze del soggetto pubblico principale, regolato a mezzo di convenzione tra gli enti interessati.

Siffatta casistica è espressamente disciplinata dall'ordinamento generale del pubblico impiego che – nell'ottica dell'attenuazione del vincolo di esclusività della prestazione – riconosce ai lavoratori a tempo parziale la possibilità di svolgere attività lavorativa per altri

enti, previa autorizzazione dell'amministrazione di appartenenza, ai lavoratori (art. 53, comma 1, D. Lgs. n. 165/2001; per gli enti locali, l'art. 1, comma 58-*bis* della L. n. 662/1996).

Per tale ipotesi, a beneficio degli enti locali, vige peraltro una precipua norma contrattuale, ovvero l'art. 14 del CCNL del 22 gennaio 2004, recante il titolo "Personale utilizzato a tempo parziale e servizi in convenzione" (su cui cfr. orientamento ARAN RAL670, nonché, cfr. Lombardia/988/2010/PAR e Lombardia/676/2010/PAR).

Il citato CCNL recita come segue: "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 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*".

L'utilizzazione del lavoratore mediante l'istituto dello "scavalco condiviso" non perfeziona dunque un'ipotesi di comando temporaneo, nel senso stretto del termine, né un'assunzione a tempo determinato, ma uno strumento duttile di utilizzo plurimo e contemporaneo del dipendente pubblico, senza ulteriori costi per le amministrazioni beneficiarie rispetto all'espletamento del normale orario di lavoro con vincolo di esclusività (sul punto, Cfr. SRC Lombardia, deliberazione n.414/2013/PAR).

Si deve, peraltro, evidenziare come nel caso di specie l'interprete possa trovarsi in presenza di fattispecie non sussumibile all'interno del vero e proprio comando: in particolare, (a prescindere dal *nomen iuris*) occorre evidenziare che nella fattispecie dell'art. 14 del CCNL in vigore dal 22 gennaio 2004 non si è al cospetto di una prestazione lavorativa trasferita ad altro ente, ma di fronte ad una più duttile utilizzazione convenzionale, tanto che il legislatore prescrive espressamente che in sede di convenzione debba essere definito il *quomodo* di ripartizione del carico finanziario, in estrema ipotesi anche insussistente *ex latere accipientis*.

Pertanto, nei casi in questione, in cui l'amministrazione si determina ad utilizzare le forme dello "scavalco condiviso" nei termini contrattualmente previsti dal citato art. 14 CCNL, la Sezione ha concluso che le spese sostenute *pro quota* per tali prestazioni lavorative del dipendente a scavalco condiviso devono essere computate a carico dell'ente di destinazione.

Ne deriva, *ex adverso*, che essendo calcolate *in malam partem* le relative spese solo a carico dell'ente utilizzatore, l'ente di astratta appartenenza non può fare riferimento alla somma rimborsata per ampliare il proprio *plafond* di spesa per il personale, in quanto verrebbe a cumulare un duplice beneficio.

Esso, infatti, da un lato non computerebbe le somme rimborsate tra le spese per il personale ai fini del rispetto del relativo limite, mentre si fonderebbe sulle stesse quale base da cui partire per calcolare gli obblighi di riduzione.

Si precisa, peraltro, che utili indicazioni in tal senso possono agevolmente essere tratte dalla deliberazione del 1 agosto 2013 (18/2013/SEZAUT/INPR), con cui la Sezione delle Autonomie di questa Corte ha indicato le linee guida cui devono attenersi, ai sensi dell'art. 1, comma 167, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (finanziaria 2006) gli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali nella predisposizione di una relazione sul rendiconto dell'esercizio 2012.

P.Q.M.

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

L'Estensore
(dott. Andrea Luberti)

Il Presidente
(dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria
il 11 novembre 2013
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)