



Corte dei Conti

LA CORTE DEI CONTI SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA CAMPANIA

Del/Par n. 153 /2015

composta dai seguenti magistrati:

Pres. di Sezione **Ciro Valentino**
Cons. **Silvano Di Salvo**
Cons. **Tommaso Viciglione**
I Ref. **Rossella Bocci**
I Ref. **Innocenza Zaffina**
Ref. **Francesco Sucameli**
Ref. **Carla Serbassi**

Presidente
Relatore

ha adottato la seguente deliberazione nella camera di consiglio del 20 maggio 2015

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

Vista la 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;

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 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;

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;

Visti altresì i principi decisionali individuati dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti con la deliberazione n° 8/AUT/2008 del 12 maggio-4 luglio 2008 e le indicazioni procedurali di cui alla nota del Presidente della Corte dei conti n° 2789 del 28 settembre 2009;

Vista la nota prot. n° 96/15/R.E. del 17 marzo 2015, a firma del Sindaco del Comune di Teano (CASERTA), con la quale viene rivolta a questa Sezione una richiesta di parere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003 n° 131.

Vista l'ordinanza presidenziale n° 41 del 20 maggio 2015 con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della Sezione;

Udito il relatore, Consigliere Silvano DI SALVO;

PREMESSO

Con la nota indicata in epigrafe il Sindaco interpellante, dopo aver richiamato in premessa la normativa relativa al contrasto ai ritardi nei pagamenti nelle transazioni commerciali, e, segnatamente, l'art. 4 del d. lgs. 9 ottobre 2002 n° 231, recante *"Attuazione della direttiva 2000/35/CE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali"*, l'art. 3, comma 1, del d. lgs. 9 novembre 2012 n° 192 (per il quale la disciplina in argomento si applica alle transazioni commerciali concluse a decorrere dal 1° gennaio 2013), l'art. 41 del decreto legge 24 aprile 2014 n° 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014 n° 89, e, in particolare, il comma 2 del predetto art. 41, relativo al divieto di assunzione di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, rivolto alle amministrazioni pubbliche (esclusi gli enti del servizio sanitario nazionale) che registrano tempi medi nei pagamenti superiori a quelli previsti dalla norma cit., e dopo aver richiamato quanto previsto dall'art. 14, comma 1, del c.c.n.l. 22 gennaio 2004, in ordine alla possibilità di utilizzazione, mediante convenzione, per periodi predeterminati e per una parte del tempo di lavoro d'obbligo, di personale assegnato da altri Enti, ha rivolto a questa Sezione una richiesta di parere nei termini che seguono :

"Qualora un Comune abbia registrato nei pagamenti tempi medi superiori a quelli prescritti dalla normativa indicata in premessa e stante quindi il divieto, previsto dal citato art. 41 co. 2 del d.l. 66/2014, di assunzione di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, si chiede se lo stesso Comune possa stipulare una convenzione, di cui all'art. 14 co. 1 del CCNL 22.1.2004, con un altro Ente per l'utilizzo di personale già assunto a tempo indeterminato presso quest'ultimo Comune, per un periodo predeterminato e per una parte del tempo di lavoro d'obbligo. In generale si chiede quindi di chiarire se le predette convenzioni, non configurandosi come rapporto di lavoro a tempo parziale ma come utilizzazione parziale di un lavoratore già assunto presso un altro Ente, siano escluse dal divieto sancito dal citato art. 41 co. 2 del d.l. 66/2014."

CONSIDERATO

In rito, nel richiamare l'orientamento sin qui seguito dalla Sezione in ordine alle richieste di parere in materia di contabilità pubblica avanzate direttamente dall'organo comunale munito di rappresentanza legale esterna, ritiene il Collegio soggettivamente ammissibile, nelle more della istituzione del Consiglio delle autonomie locali nella Regione Campania, l'istanza in esame, in quanto formulata dall'organo di vertice dell'Amministrazione, legittimato ad esprimere la volontà dell'Ente e ad impegnare lo stesso verso l'esterno.

Sotto il profilo oggettivo, vanno poi svolte le seguenti considerazioni.

Il quesito posto nella richiesta di parere in esame concerne la possibilità a meno di considerare le convenzioni di cui all'art. 14, comma 1, del contratto collettivo nazionale di lavoro del personale del comparto delle regioni e delle autonomie locali per il quadriennio normativo 2002-2005 e il biennio economico 2002-2003, sottoscritto il 22 gennaio 2004, escluse dal divieto sancito dall'art. 41, comma 2, del decreto legge 24 aprile 2014 n° 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014 n° 89, per il quale *"Al fine di garantire il rispetto dei tempi di pagamento di cui all'articolo 4 del decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, le amministrazioni pubbliche di cui al comma 1, esclusi gli enti del Servizio sanitario nazionale, che, sulla base dell'attestazione di cui al medesimo comma, registrano tempi medi nei pagamenti superiori a 90 giorni nel 2014 e a 60 giorni a decorrere dal 2015, rispetto a quanto disposto dal decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, nell'anno successivo a quello di riferimento non possono procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di*

somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto. E' fatto altresì divieto agli enti di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi della presente disposizione."

La norma contrattuale menzionata nella richiesta di parere in esame (art. 14, comma 1, del c.c.n.l. 22 gennaio 2004) prevede, a sua volta, 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 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."*

Ciò premesso, occorre considerare che già altri testi normativi hanno introdotto – con formulazione identica rispetto a quella di cui al citato art. 41, comma 2, del menzionato decreto legge n° 66 del 2014 – divieti assunzionali nei confronti degli enti locali, conseguenti all'accertamento di violazioni particolarmente significative della normativa di settore, ad esempio, in materia di rispetto del patto di stabilità, di contenimento delle spese per il personale, ecc. (cfr. art. 76, comma 4, del decreto legge 2008 n° 112, convertito dalla legge 2008 n° 133, e succ. modiff.; art. 1, comma 557-ter, della legge 27 dicembre 2006 n° 296; art. 1, comma 119, della legge 13 dicembre 2010 n° 220; art. 31, comma 26, della legge 12 novembre 2011 n° 183, ecc.)¹.

Questa Corte è già stata in passato ripetutamente interpellata in sede consultiva, in particolare al fine di ottenere pareri in ordine alla possibilità o meno di ritenere che i predetti divieti di *"procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto"* (questo il testo comune alle suindicate norme), siano o meno preclusivi dell'utilizzazione convenzionale di personale ex art. 14, comma 1, del contratto collettivo nazionale di lavoro del personale del comparto delle regioni e delle autonomie locali per il quadriennio normativo 2002-2005 e il biennio economico 2002-2003, sottoscritto il 22 gennaio 2004.

L'interpretazione prevalente fornita, al riguardo, dalle Sezioni regionali di controllo, sin dalla deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Basilicata n° 5 del 27 marzo 2007, ha posto in evidenza, preliminarmente, l'ampiezza ed il rigore del contenuto dei divieti in argomento, evidenziando, poi, come la particolare coerenza degli stessi derivi direttamente - oltre che dal tenore categorico e omnicomprensivo delle espressioni utilizzate nelle menzionate disposizioni - anche dalla particolare rilevanza, all'interno del sistema ordinamentale, dei principi che il legislatore ha inteso, di volta in volta, tutelare mediante l'introduzione di norme recanti i predetti vincoli assunzionali, particolarmente stringenti, e da interpretare, dunque, in maniera rigorosa (*ex plurimis*, cfr. Sezione regionale di controllo per la Puglia, deliberazione n° 163 del 31 ottobre 2013).

Ad esempio, proprio al fine di individuare il corretto significato delle menzionate norme restrittive, è stata più volte posta in rilievo dalle Sezioni interpellate in sede consultiva, la circostanza che il rispetto del patto di stabilità (la cui violazione costituisce il presupposto dell'operatività di più norme recanti, nei termini suindicati, divieti di assunzione di personale) è inquadrato tra i principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica.

Tra tali principi può farsi rientrare anche la materia del rispetto dei tempi normativamente previsti per il pagamento di somme da parte di pubbliche amministrazioni, da inquadrare nell'ambito del bilancio e della contabilità delle pubbliche amministrazioni, e riconducibile alle esigenze di armonizzazione dei bilanci

¹ Esula dai limiti del presente parere e dall'ambito della funzione consultiva qui esercitata ogni considerazione in ordine alla compatibilità con norme e principi costituzionali, e/o all'idoneità, all'appropriatezza e alla proporzionalità, nella fattispecie, del divieto di assunzione in argomento, che, pur espressamente dettato *"al fine di garantire il rispetto dei tempi di pagamento di cui all'articolo 4 del decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231"*, comunque incide oggettivamente sulla potenziale capacità operativa di Enti che potrebbero essersi trovati, anche indipendentemente dalle proprie scelte organizzative e gestionali, ad accumulare ritardi nei tempi medi di pagamento. Per completezza espositiva, va, comunque, qui segnalato che, con più ordini del giorno presentati in sede parlamentare, le numerose, relative questioni sono state ritualmente segnalate (cfr. o.d.g. n° 9/02803-A/150, seduta Camera dei Deputati n° 379 del 20 febbraio 2015, *"accolto come raccomandazione"* dal Governo; vedasi anche o.d.g. n° 9/02803-A/189).

pubblici, oltre che, in particolare, proprio al coordinamento della finanza pubblica (cfr. Corte costituzionale, sentenza 6 maggio 2010, n° 156; in particolare : punto n° 5.1 della motivazione; vedasi anche Corte costituzionale, sentenza 6 luglio 2012, n° 173).

Da ciò deriva che, anche con riferimento alla specifica disposizione qui in esame (art. 41, comma 2, del decreto legge n° 66 del 2014, convertito dalla legge n° 89 del 2014), vada affermata la portata generale e omnicomprensiva del divieto di assunzione ivi previsto, similmente a quanto già sostenuto da questa Corte per altre, similari ipotesi normative, cui innanzi si è fatto cenno (Sezione regionale di controllo per il Veneto, 15 gennaio 2010, n° 6 e 24 marzo 2010, n° 37; Sezione regionale di controllo per la Puglia, 29 luglio 2014, n° 143, ecc.).

In particolare, va evidenziato al riguardo che il legislatore, oltre a prevedere un divieto generalizzato di assunzione di personale, in tutte le norme restrittive innanzi menzionate ha anche fatto *"...divieto agli enti di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi della presente disposizione"*, con ciò precludendo anche opzioni alternative e possibili espedienti elusivi basati su una lettura strumentalmente formalistica della norma.

La giurisprudenza di questa Corte ha, invero, riconosciuto, ai fini di che trattasi, un'equivalenza sostanziale tra la stipula di convenzioni ex art. 14 del c.c.n.l. del 22 gennaio 2004 e le altre fattispecie nelle quali si realizzano nuove assunzioni, in quanto l'ente, anche nel primo caso, si avvantaggia, comunque, di un incremento oneroso delle prestazioni lavorative.

Il ricorso alle predette convenzioni, nei casi di operatività del divieto in argomento, si configura, dunque, come contrastante con la *voluntas legis* volta a ricomprendere nel divieto stesso ogni fattispecie che consista in un'ulteriore prestazione lavorativa instaurata a vantaggio dell'Ente, sicché in tali termini va fornita risposta al quesito posto alla Sezione con la richiesta di parere in argomento.

Nelle suesposte considerazioni è, dunque, il parere della Sezione.

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

Così deliberato in Napoli, nella camera di consiglio del 20 maggio 2015.

IL RELATORE
f.to Cons. Silvano DI SALVO

IL PRESIDENTE
f.to Pres. di Sezione Ciro VALENTINO

Depositato in segreteria in data 20 maggio 2015

Il Direttore del servizio di supporto
f.to Dott. Mauro Grimaldi