



CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

Delibera n. 149/2015/SRCPIE/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, nell'adunanza del 29.09.2015 composta dai Magistrati:

Dott.	Mario PISCHEDDA	Presidente
Dott.	Massimo VALERO	Primo referendario
Dott.	Adriano GRIBAUDO	Primo referendario
Dott.	Cristiano BALDI	Referendario relatore

Vista la richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di **Cambiasca (VCO)** pervenuta per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali del Piemonte in data 24.08.2015;

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

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con Regio Decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

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, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

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, ed in particolare l'art. 7, comma 8;

Visto l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato e modificato dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 17 febbraio 2006, n. 5;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite di questa Corte n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;

Vista l'Ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna seduta e ha nominato relatore il dr. Baldi Cristiano;

Udito il relatore;

PREMESSO CHE

Il sindaco del comune di **Cambiasca (Vbc)**, con nota n. 2451 del 18.08.2015, chiedeva all'adita Sezione l'espressione di un parere in ordine alla corretta contabilizzazione della spesa di personale in caso di comando.

In particolare, premesso di aver comandato un proprio dipendente presso altra pubblica amministrazione, interrogava la Sezione circa la corretta contabilizzazione della relativa spesa, venendo questa interamente rimborsata dall'Ente utilizzatore.

Rilevava, infatti, che l'eventuale contabilizzazione al netto della spesa rimborsata, determinando un'effettiva ma temporanea riduzione della spesa di personale, avrebbe poi determinato, al momento del rientro del dipendente comandato, lo sfioramento della spesa di personale rispetto all'anno precedente.

Tale situazione, a detta dell'Ente, *“di fatto impedirebbe il rientro del dipendente”* e *“si realizzerebbe ogni anno, fino ad eventuali altre cessazioni”*.

Con il secondo quesito l'Ente chiedeva se, ove il rientro del dipendente comandato provochi un incremento della spesa di personale, nel divieto di assunzione di cui al comma 557-ter dell'articolo 1 legge finanziaria per il 2007 siano da ricomprendere anche le forme di utilizzo di personale di altro ente ai sensi dell'art. 14 CCNL 2004 o di convenzione ex art. 30 Tuel.

AMMISSIBILITA'

La richiesta di parere è formulata ai sensi dell'art. 7, comma 8, della L. n. 131/2003 recante *“Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla Legge Costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3”*.

Preliminarmente occorre valutare l'ammissibilità dell'istanza in oggetto, alla luce delle condizioni stabilite dalla Sezione delle Autonomie (delibera 10 marzo 2006, n. 5) e dalle Sezioni Riunite in sede di controllo (delibera 17 novembre 2010, n. 54).

Sotto il profilo soggettivo, la presente richiesta di parere è ammissibile in quanto proveniente dall'organo legittimato a proporla.

Parimenti, va riscontrata l'ammissibilità oggettiva trattandosi di questione riconducibile alla materia della contabilità pubblica come definita dalle sopra citate delibere.

MERITO

Il primo quesito formulato dal Sindaco dell'Ente attiene al computo della spesa di personale per un dipendente comandato presso altro ente. In particolare, il Sindaco si interroga sulla corretta contabilizzazione della relativa spesa di personale, interamente rimborsata dall'Ente utilizzatore, propendendo per la tesi della contabilizzazione al lordo, senza tenere conto delle somme effettivamente rimborsate.

Tale tesi non appare condivisibile.

Com'è noto, infatti, l'istituto del comando non altera la titolarità del rapporto di lavoro, che resta in capo all'amministrazione di provenienza del dipendente. Non determina, detto in altri termini, la creazione di un nuovo rapporto di impiego, in sostituzione di quello precedente, ma semplicemente una modifica del solo rapporto di servizio, nel senso che le prestazioni di lavoro vengono fornite ad un'Amministrazione diversa da quella di appartenenza.

Ora, se questa è la natura giuridica del comando, è naturale che l'amministrazione che utilizza funzionalmente il personale comandato sia 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.

Ciò posto, poiché gli oneri del personale in comando sono a carico dell'ente utilizzatore, ne consegue che l'ente locale che si avvale del personale comandato deve tenere conto dello stesso ai fini della spesa rilevante per il comma 557 (in questo senso, ex pluribus, deliberazione Sez. Lombardia n. 343/2012; Sez. Sardegna n. 39-2014); di contro, l'ente cedente non terrà conto della spesa (rimborsata e, dunque, meramente figurativa) del personale "prestato".

D'altra parte, la Sezione delle Autonomie della Corte dei conti nelle "Linee guida e relativi questionari per gli organi di revisione economico finanziaria degli enti locali per l'attuazione dell'articolo 1, commi 166 e seguenti della legge 23 dicembre 2005, n. 266. Rendiconto della gestione 2014" (deliberazione n. 13/2015/SEZAUT/INPR) ha indicato espressamente, come componenti considerate ai fini della determinazione della spesa ai sensi dell'art. 1 comma 557, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, le "somme rimborsate ad altre amministrazioni per il personale in posizione di comando", mentre ha annoverato, invece, fra le componenti escluse, le "spese sostenute per il personale comandato presso altre amministrazioni per le quali è previsto il rimborso dalle amministrazioni utilizzatrici".

Ciò posto, le spese sostenute per le prestazioni lavorative del dipendente comandato sono da computarsi nella spesa per il personale ai sensi degli art. 1, comma 557, della L. n. 296/2006 per la determinazione della spesa massima consentita, con riferimento al "tetto di spesa" relativo all'anno precedente soltanto riguardo all'ente di destinazione e non per l'ente che concede il distacco, quale nella specie il Comune richiedente, rispetto a cui dette spese restano comunque escluse dal computo di cui all'art. 1, comma 557, della Legge 296/2006.

Non sfugge alla Sezione che ciò determinerà una riespansione della spesa di personale al momento del reintegro del personale comandato ma ciò, contrariamente a quanto sostenuto dall'Ente, non impedirà il rientro del dipendente comandato atteso che tale rientro, per le considerazioni sopra svolte, non può assimilarsi ad un'assunzione.

D'altra parte, il nuovo comma 557 quater prevede proprio che "Ai fini dell'applicazione del comma 557, a decorrere dall'anno 2014 gli enti assicurano, nell'ambito della programmazione triennale dei fabbisogni di personale, il contenimento delle spese di personale con riferimento al valore medio del triennio precedente alla data di entrata in vigore della presente disposizione".

Con deliberazione n. 25/SEZAUT/2014/QMIG, depositata il 6 ottobre 2014, la Sezione delle autonomie ha enunciato il seguente principio di diritto:

"A seguito delle novità introdotte dal nuovo art. 1, comma 557-quater, della legge n. 296/2006, il contenimento della spesa di personale va assicurato rispetto al valore medio del triennio 2011/2013, prendendo in considerazione la spesa effettivamente sostenuta in tale periodo, senza, cioè, alcuna possibilità di ricorso a conteggi virtuali. Nel delineato contesto, le eventuali oscillazioni di spesa tra un'annualità e l'altra, anche se causate da contingenze e da fattori non controllabili dall'ente, trovano fisiologica compensazione nel valore medio pluriennale e nell'ampliamento della base temporale di riferimento".

Non è pertanto affermazione corretta quella formulata dall'Ente in ordine alla reiterata violazione del comma 557 che si consumerebbe automaticamente ogni anno.

Conseguentemente, e così venendo alla premessa del secondo quesito, non appare scontato che il rientro del dipendente in comando determini una violazione del comma 557 per incremento della spesa di personale.

Peraltro, qualora ciò si verificasse, troverebbe inevitabilmente applicazione la sanzione di cui al comma 557 ter.

In particolare, tale norma rinvia all'articolo 76, comma 4, del decreto legge n. 112/2008 a mente del quale *"è fatto divieto agli enti di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione continuata 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"*.

Con riguardo al secondo quesito, pertanto, si tratta di verificare se i rapporti di lavoro relativi a personale in convenzione costituiscano o meno nuova assunzione in relazione alla latitudine oggettiva della norma sopra riportata.

La risposta, in analogia alla consolidata giurisprudenza contabile maturata sul citato articolo 76 (anche se in tema di conseguenze della violazione del Patto di stabilità), non può che essere negativa.

Come correttamente puntualizzato nella deliberazione n. 293/2012 della Sezione controllo per la Lombardia, in relazione all'articolo 76, *"la lettera della norma esige una lettura dell'espressione "assunzioni di personale" congiuntamente sia alla successiva enumerazione di istituti giuslavoristici, sia alla clausola generale posta a chiusura della norma medesima ove il legislatore sanziona ogni comportamento elusivo del precetto normativo. In particolare, lo stesso legislatore precisa che il processo di instaurazione di un rapporto di lavoro con l'amministrazione pubblica può essere attivato dall'ente medesimo "a qualsiasi titolo" e "con qualsivoglia tipologia contrattuale". Il legislatore, poi, precisa che il termine "assunzione", in un'ottica di salvaguardia della finanza pubblica, va inteso nel senso di instaurazione di un rapporto tra l'amministrazione ed il soggetto che eroga la prestazione lavorativa, tanto che detto contatto non deve necessariamente avvenire con la costituzione di un rapporto di lavoro in senso giuslavoristico, bensì può avvenire anche mediante l'instaurazione di "rapporti di collaborazione continuata e continuati va e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto"*.

D'altra parte, l'interpretazione lata del divieto contenuto nell'articolo 76, come tale estesa anche alle forme di collaborazione mediante convenzione, trova conferma nella sistematica della normativa in tema di contenimento della spesa di personale: l'inderogabilità della disciplina offerta dall'articolo 1, commi 557 e ss., della legge n. 296/2006 impone una lettura restrittiva e coerente con la volontà del legislatore statale di contenere la spesa di personale degli enti locali.

Ciò posto, appare del tutto confliggente con tale lettura sistematica ritenere possibile, per un comune che viola la normativa in tema di riduzione della spesa di personale, adottare un provvedimento che determina un ulteriore incremento di tale aggregato di spesa.

In conclusione, la precisazione contenuta nel testo normativo volta a specificare che il divieto previsto dal menzionato articolo 76 si estende ad assunzioni realizzate "a qualsiasi titolo" e "con qualsivoglia tipologia contrattuale" è un chiaro indice della *voluntas legis* tesa a ricomprendere nel predetto divieto ogni fattispecie che sia sostanzialmente

configurabile come rapporto di lavoro a vantaggio dell'ente soggetto alle limitazioni, senza distinzione alcuna che possa basarsi su aspetti formali quali il "titolo" giuridico della costituzione o la "tipologia contrattuale" utilizzata (in questo senso, deliberazione Corte Conti Puglia n. 171/2013).

Tale lettura appare l'unica coerente con la sistematica della disciplina in tema di spesa di personale.

P.Q.M.

Nelle considerazioni che precedono è espresso il parere della Sezione.

Così deciso nell'adunanza del 29.09.2015.

Copia del parere sarà trasmessa a cura del Direttore della Segreteria al Consiglio delle Autonomie Locali della Regione Piemonte ed all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

Il Magistrato Relatore
F.to dott. Cristiano Baldi

Il Presidente
F.to dott. Mario Pischedda

Depositato in Segreteria il 30/09/2015

Il Funzionario Preposto
F.to Dott. Federico Sola