

REPUBBLICA ITALIANA
la
Corte dei conti
in
Sezione regionale di controllo per la Puglia

Nella Camera di consiglio del 11 febbraio 2016 composta dai seguenti magistrati:

Presidente	Agostino Chiappiniello	
Consigliere	Stefania Petrucci	
Primo Referendario	Rossana De Corato	Relatore
Primo Referendario	Cosmo Sciancalepore	
Referendario	Carmelina Adesso	

A seguito della Camera di consiglio del 11 febbraio 2016 ha assunto la seguente deliberazione sulla richiesta di parere (prot. n. 255 CdC del 22 gennaio 2016), formulata dal Sindaco del comune di Canosa di Puglia (BT).

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14 del 16 giugno 2000 e successive modificazioni ed integrazioni, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti;

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, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 14 del 11 febbraio 2016 con la quale è stata convocata la Sezione regionale di controllo in data odierna;

Udito nella Camera di consiglio il relatore, Primo Ref. Rossana De Corato;

PREMESSO

Con la nota indicata in epigrafe, il Sindaco del comune di Canosa di Puglia (BT) ha presentato una richiesta di parere inerente alla possibilità che l'ente possa procedere alla proroga di un incarico in convenzione ex art. 14 del CCNL 22/1/2004.

In particolare, il Rappresentante legale del comune ha precisato in via preliminare che:

- <<...il Comune di Canosa di Puglia, a seguito di richiesta da parte di un comune limitrofo, ha stipulato, nel mese di luglio 2015, una convenzione per l'utilizzo a tempo parziale (18 ore settimanali) di un dipendente di categoria D1 Area economica a svolgere attività lavorativa, ai sensi dell'art. 14 del CCNL Regioni ed Autonomie del 22.1.2004;
- è stata formalizzata la richiesta da parte del Sindaco del comune limitrofo di "...proroga per ulteriori due mesi del dipendente di questo comune per 18 ore di lavoro ordinario settimanale sino al 28 febbraio 2016, ai sensi dell'art. 14 del CCNL 22.01.2004;
- il Comune di Canosa ha chiesto al Comune di... la certificazione del rispetto del Patto di stabilità interno per l'anno 2015, prima di procedere ad una eventuale proroga della Convenzione...>>.

In considerazione di quanto suesposto il Sindaco chiede di conoscere se:

<<- ...la stipula della convenzione ex art. 14 CCNL 22.1.2004 è da intendersi "Assunzione di personale";

- per la Legge di stabilità anno 2016, questo Comune può o meno concedere la proroga dell'incarico in Convenzione ex art. 14 del CCNL 22.1.2004...>>.

CONSIDERATO

1. Ammissibilità soggettiva.

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...".

Riguardo a tale aspetto, ritiene la Sezione non esservi motivo per discostarsi dall'orientamento sin qui seguito da tutte le Sezioni, secondo cui la mancanza di detto Organismo, allo stato istituito nella Regione Puglia (L.R. n. 29 del 26 ottobre 2007), ma ancora non operante, non può fondare ragioni di preclusione dell'esercizio di una facoltà attribuita dalla legge agli Enti Locali ed alla stessa Regione.

Pertanto, nelle more dell'operatività del 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 del comune, 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.

2. Ammissibilità oggettiva.

Con riferimento all'ammissibilità del quesito, sottoposto all'attenzione della Sezione, sotto il profilo oggettivo, si rende, invece, necessario vagliare la ricorrenza delle condizioni e dei requisiti previsti dalla vigente normativa ed elaborati dalla consolidata giurisprudenza delle Sezioni Riunite in sede di controllo, della Sezione delle Autonomie, nonché delle Sezioni regionali di controllo.

In via preliminare, la sussistenza delle condizioni oggettive di ammissibilità va scrutinata mediante la verifica dell'attinenza del parere richiesto con la materia della contabilità pubblica (in base al citato art. 7, comma 8, della Legge n. 131/2003) e del carattere generale e astratto della questione sottostante il quesito.

In particolare, nel definire gli ambiti della funzione consultiva, sotto il profilo dell'attinenza con la materia della "contabilità pubblica", le SS.RR. della Corte dei conti con deliberazione n. 54/2010, nell'escludere che la suindicata disposizione conferisca alle Sezioni regionali di controllo una funzione di consulenza di portata generale, ha specificato che: *"La funzione consultiva della Sezione regionale di controllo nei confronti degli Enti territoriali sarebbe, tuttavia, senz'altro incompleta se non avesse 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 pertinenti equilibri di bilancio"*.

Da ciò discende, in primo luogo, che non è da condividere qualsivoglia interpretazione dell'espressione "in materia di contabilità pubblica", che, vanificando lo stesso limite posto dal legislatore, conduca al risultato di estendere l'attività consultiva in discorso a tutti i settori dell'azione amministrativa, in tal guisa realizzando, per di più, l'inaccettabile risultato di immettere questa Corte nei processi decisionali degli Enti territoriali.

Ulteriore elemento di valutazione è connesso alla indispensabile verifica della circostanza che il quesito proposto, non implichi la possibilità di adottare provvedimenti amministrativi di ordine propriamente gestionale, soprattutto se già posti in essere o connessi a comportamenti espletati; inoltre, tale elemento di valutazione risulta particolarmente significativo nei casi in cui l'interesse concreto rinvenibile nella richiesta di parere (e conseguentemente nel provvedimento che l'ente intende adottare), possa, in qualche modo, essere oggetto di indagini della Procura regionale o di giudizio innanzi alla Sezione Giurisdizionale regionale della Corte dei conti, ovvero oggetto di contenzioso penale, civile o amministrativo.

Alla luce delle suesposte linee interpretative, ritiene il Collegio che il primo quesito formulato dal comune di Canosa di Puglia rientri nell'alveo della materia della "contabilità pubblica", in quanto involge problematiche inerenti all'interpretazione della nozione di "assunzione di personale" e, quindi, indirettamente è riferibile alle valutazioni che gli enti locali devono compiere in ordine ai limiti di spesa del personale imposti dalla vigente normativa.

Per quel che concerne il secondo quesito, invece, il Collegio ritiene non sussistenti i requisiti di ammissibilità, così come delineati dalla suindicata giurisprudenza del controllo; infatti, l'ente chiede alla Sezione un parere in merito alla possibilità in concreto e nel caso specifico illustrato, di procedere o meno alla suindicata proroga, rinviando del tutto genericamente a possibili prescrizioni in senso contrario previste dalla Legge di Stabilità per il 2016. Peraltro, le perplessità manifestate non sembrano trovare neanche giustificazione in ordine alla fattispecie *de qua*, invero, l'ente che consente l'utilizzo in convenzione del proprio personale non grava certamente il proprio bilancio di una spesa ulteriore, bensì ne determina presumibilmente una riduzione.

MERITO

Preliminarmente, si rende necessario precisare che la giurisprudenza della Corte dei conti ha avuto già occasione di pronunciarsi in merito all'individuazione della normativa di riferimento per analoghe fattispecie.

La questione sottoposta al vaglio consultivo della Sezione investe l'istituto giuridico della convenzione tra enti esplicitamente prevista dall'art. 30 del TUEL e, con specifico riferimento all'utilizzo del personale dipendente, contrattualmente disciplinata dall'art. 14 del CCNL 22.1.2004,

Lo strumento convenzionale si concretizza mediante la stipulazione di accordi organizzativi e di collaborazione cui accedono gli enti locali per realizzare il coordinamento gestionale nell'esercizio di funzioni, servizi ed attività, senza che sia necessario creare una nuova e stabile struttura organizzativa dotata di personalità giuridica.

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

Questa Corte è già stata in passato ripetutamente interpellata in sede consultiva, in particolare al fine di ottenere pareri in ordine alla possibilità di considerare o meno i divieti ed i limiti alle assunzioni di personale, come 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.

La giurisprudenza prevalente delle Sezioni regionali di controllo ha evidenziato l'ampiezza ed il rigore del contenuto dei divieti e limiti in argomento, nonché il tenore categorico ed omnicomprensivo delle espressioni utilizzate nelle disposizioni in materia, tanto da fornire un'interpretazione del quadro ordinamentale particolarmente rigorosa e stringente proprio con riferimento ai limiti assunzionali (*ex plurimis*, cfr. Sezione regionale di controllo per la Puglia, deliberazione n° 163/2013 e n° 143/2015).

Sulla base di quanto considerato, ai fini di che trattasi, si può affermare che la giurisprudenza di questa Corte ha, invero, riconosciuto, sussistente 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.

Pertanto, ancorché nella richiesta di parere non è stato fatto alcun riferimento specifico alla ricorrenza di limiti assunzionali, in presenza di convenzioni tra enti, il Collegio concorda con quanto già affermato da questa Corte: *“...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...”.* (cfr. Sezione regionale di controllo per la Campania, deliberazione n. 153/2015).

PQM

Nelle esposte considerazioni è il parere di questa Sezione.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, a cura del Funzionario Preposto al Servizio di supporto, al Sindaco del Comune di Canosa di Puglia (BT).

Così deliberato in Bari, nella Camera di Consiglio del 11 febbraio 2016.

Il Relatore

F.to Rossana De Corato

Il Presidente

F.to Agostino Chiappiniello

Depositata in Segreteria il 11/02/2016
Il Direttore della Segreteria
F.to Marialuce Sciannameo