



del. n. 92/2016/PAR

*Repubblica italiana*  
*La Corte dei conti*  
*in*  
*Sezione regionale di controllo*  
*per l'Abruzzo*

nella camera di consiglio del 28 aprile 2016

composta dai Magistrati:

Maria Giovanna GIORDANO      Presidente

Lucilla VALENTE      Consigliere

Andrea LUBERTI      Primo referendario (relatore)

Luigi D'ANGELO      Primo referendario

Angelo Maria QUAGLINI      Referendario

visto l'articolo 100, comma 2, della Costituzione;

visto il T.U. delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e le successive modificazioni ed integrazioni;

vista la legge 14 gennaio 1994 n. 20, il decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639 e l'art. 27 della legge 24 novembre 2000, n. 340;

visto il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti e successive modifiche ed integrazioni;

vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

vista la legge 5 giugno 2003, n. 131, relativa alle "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3";

vista la delibera della Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, del 4 giugno 2009, n. 9 recante "Modifiche ed integrazioni degli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo";

vista la delibera della Corte dei conti, Sezioni Riunite, del 26 marzo 2010, n. 8 recante "Pronuncia di orientamento generale" sull'attività consultiva;

vista la delibera della Corte dei conti, Sezioni Riunite, del 21 ottobre e 8 novembre 2010, n. 54;

visto il decreto del 10 marzo 2015, n. 1/2015, con cui il Presidente ha ripartito tra i Magistrati i compiti e le iniziative riferibili alle varie aree di attività rientranti nella competenza della Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo per l'anno 2015;

visto il decreto del 18 giugno 2015, n. 4/2015, con cui il Presidente di Sezione ha assegnato le competenze al Referendario Dott. Andrea Luberti;

vista la nota dell'11 aprile 2016, con la quale il Consiglio delle Autonomie Locali della Regione Abruzzo ha trasmesso una richiesta di parere del sindaco del Comune di Alanno (PE);

vista l'ordinanza del 26 aprile 2016, n. 15/2016 con la quale il Presidente della Sezione ha deferito la questione all'esame collegiale per l'odierna camera di consiglio;

udito il relatore, primo referendario dott. Andrea LUBERTI;

### **FATTO**

Il sindaco del comune istante, premessa una dettagliata esposizione delle particolare difficoltà di organico all'interno dell'ente, richiede alla Sezione un chiarimento sulla portata applicativa dell'art. 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n.78, convertito nella l. 30 luglio 2010, n. 122, e in particolare: i) se l'utilizzazione del personale ai sensi dell'art. 1, comma 557, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 debba essere ricompreso nei limiti di spesa di cui all'art. 9, comma 28, del d.l. 78/2010; ii) se, in ogni caso, l'ente interessato possa, in relazione a situazioni eccezionali e al fine di assicurare la continuità dei propri servizi, superare il tetto di spesa relativo ai rapporti di lavoro flessibile, fermo restando il rispetto, in relazione alla spesa complessiva per il personale utilizzato con forme contrattuali diverse dal lavoro a tempo indeterminato, del limite rappresentato dalla spesa complessiva per tali rapporti contrattuali sostenuta nel corso del 2009.

### **IN PUNTO DI AMMISSIBILITA'**

Nessun dubbio si pone in tema di ammissibilità della richiesta, attesa, sotto il profilo soggettivo, la provenienza dal legale rappresentante dell'ente e, sotto il profilo oggettivo, l'afferenza alla materia della contabilità pubblica o, comunque, a una disciplina di contenimento della spesa.

### **MERITO**

i. Occorre premettere che, nell'istanza di parere, il comune istante ha precisato di essere interessato a protrarre, in considerazione dei vincoli di finanza pubblica attualmente allo stesso applicabile, una serie di rapporti di lavoro intercorrenti con personale appartenente ad altra amministrazione in eccedenza all'orario di lavoro settimanale.

Tale precisazione risulta pregiudiziale alla risoluzione del primo quesito atteso che, in prima battuta, una giurisprudenza contabile conosciuta dell'ente richiedente (Sezione regionale di controllo per il Piemonte, deliberazione 25 maggio 2012, n. 200) aveva avuto modo di rilevare l'estraneità dall'ambito applicativo dell'art. 9, comma 28,

del d.l. 78/2010 delle prestazioni lavorative rese da dipendenti di amministrazioni locali a favore di soggetti pubblici (ipotesi ritenuta assimilabile al comando o al distacco), atteso che detta fattispecie non comporterebbe l'ingresso di nuovo personale, la creazione di nuovi rapporti di lavoro atipico e il conseguente incremento di spesa, consistendo, al contrario, in una migliore utilizzazione di risorse già in forza nel settore pubblico, nei limiti orari di un unico rapporto di lavoro a tempo pieno.

L'attività consultiva successiva (per tutte Sez. regionale di controllo per la Lombardia, 18 ottobre 2013, n. 448), senza smentire formalmente tale assunto, ha tuttavia avuto modo di precisare che, all'interno della categoria sopra illustrata, coesistono due distinte fattispecie.

La prima ipotesi è rappresentata dalla figura comunemente nota nella prassi come c.d. "scavalco condiviso" ed è disciplinata dall'art. 14 del contratto collettivo nazionale di lavoro (c.c.n.l.) del personale del comparto delle regioni e delle autonomie locali del 22 gennaio 2004.

Il citato c.c.n.l. prevede al riguardo che : *"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 c.c.n.l. 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"*.

Nel caso in questione, in effetti, il lavoratore si limita a prestare, presso ciascuno degli enti a cui è assegnato, una prestazione a tempo parziale, sino al raggiungimento del limite di orario di lavoro contrattualmente previsto.

La disposizione contrattuale si limita allora ad attenuare il vincolo di esclusività della prestazione lavorativa e non configura quindi 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"* (Sez. regionale di controllo per la Lombardia, 18 ottobre 2013, n. 448).

In tal caso, in sede di convenzione dovrà essere definita la modalità di ripartizione del relativo carico finanziario, ma, in considerazione della neutralità e irrilevanza finanziaria dell'immissione in organico, è effettivamente condivisibile che per l'ente ricevente non sia configurabile un'assunzione a tempo determinato.

Diversa è invece l'ipotesi del c.d. "scavalco d'eccedenza", che presuppone che il lavoratore interessato svolga già attività a tempo pieno presso altra amministrazione.

L'ipotesi è disciplinata dall'art. 1, comma 557, della l. 311/2004, secondo cui *"I comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, i consorzi tra enti locali gerenti servizi a rilevanza non industriale, le comunità montane e le unioni di comuni possono servirsi dell'attività lavorativa di dipendenti a tempo pieno di altre amministrazioni locali purché autorizzati dall'amministrazione di provenienza"*.

In tale ipotesi, per contro, l'amministrazione utilizza il dipendente al di fuori del normale orario di lavoro comunque espletato presso l'amministrazione di appartenenza e con oneri finanziari aggiuntivi per l'amministrazione di destinazione, e si è in presenza di un'assunzione a tempo determinato ai fini dei vincoli finanziari.

Pertanto, la spesa per il lavoratore assunto "a scavalco d'eccedenza" mediante convenzione con altra amministrazione locale rientra nel computo dell'art. 9, comma 28, d.l. 78/2010, atteso che, *ex latere accipientis*, essa si configura come forma assunzionale diversa dal rapporto di lavoro a tempo indeterminato.

\*\*\*\*\*

ii. Appurata la riconducibilità della fattispecie illustrata dal comune istante all'interno delle limitazioni di cui all'art. 9, comma 28, del d.l. 78/2010, occorre rilevare che il testo attualmente vigente e da ultimo novellato dall'art. 11, comma 4-bis, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122, dispone che *"A decorrere dall'anno 2011, le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, le agenzie, incluse le Agenzie fiscali di cui agli articoli 62, 63 e 64 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, e successive modificazioni, gli enti pubblici non economici, le università e gli enti pubblici di cui all'articolo 70, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni e integrazioni, le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, fermo quanto previsto dagli articoli 7, comma 6, e 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, possono avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009. Per le medesime amministrazioni la spesa per personale relativa a contratti di formazione lavoro, ad altri rapporti formativi, alla somministrazione di lavoro, nonché al lavoro accessorio di cui all'articolo 70, comma 1, lettera d) del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, e successive modificazioni ed integrazioni, non può essere superiore al 50 per cento di quella sostenuta per le rispettive finalità nell'anno 2009 (...). A decorrere dal 2013 gli enti locali possono superare il predetto limite per le assunzioni strettamente necessarie a garantire l'esercizio delle funzioni di polizia locale, di istruzione pubblica e del settore sociale nonché per le spese sostenute per lo svolgimento di attività sociali mediante forme di lavoro accessorio di cui all'articolo 70, comma 1, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276. Le limitazioni previste dal presente comma non si applicano agli enti locali in regola con l'obbligo di riduzione delle spese di personale di cui ai commi 557 e 562 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e successive modificazioni, nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente; resta fermo che comunque la spesa complessiva non può essere superiore alla spesa sostenuta per le stesse*

*finalità nell'anno 2009 (...) Le disposizioni di cui al presente comma costituiscono principi generali ai fini del coordinamento della finanza pubblica ai quali si adeguano le regioni, le province autonome, gli enti locali e gli enti del Servizio sanitario nazionale".*

La Sezione delle Autonomie della Corte dei conti (deliberazione 9 febbraio 2015, n. 2) ha avuto modo di precisare che, pure a seguito della novella che ha riformulato il settimo periodo del comma, "Le limitazioni dettate dai primi sei periodi dell'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010, in materia di assunzioni per il lavoro flessibile, alla luce dell'art. 11, comma 4-bis, del d.l. 90/2014 (che ha introdotto il settimo periodo del citato comma 28), non si applicano agli enti locali in regola con l'obbligo di riduzione della spesa di personale di cui ai commi 557 e 562 dell'art. 1, l. n. 296/2006, ferma restando la vigenza del limite massimo della spesa sostenuta per le medesime finalità nell'anno 2009, ai sensi del successivo ottavo periodo dello stesso comma 28".

Ne consegue che, fermo restando il limite rappresentato dalla spesa complessivamente sostenuta nell'anno 2009, solo l'ente che sia in regola rispetto agli obblighi di contenimento di cui all'art. 1, commi 557 e 562, della l. 296/2006 può superare il tetto di cui al primo periodo dell'art. 9, comma 28, del d.l. 78/2010, ovvero può comunque superare il predetto limite per le assunzioni strettamente necessarie a garantire l'esercizio delle funzioni di polizia locale, di istruzione pubblica e del settore sociale nonché per le spese sostenute per lo svolgimento di attività sociali mediante forme di lavoro accessorio, ma non per assicurare genericamente il regolare espletamento delle proprie funzioni o dei propri servizi.

#### **P.Q.M.**

L'avviso della Sezione è nel senso che: i. rapporti lavorativi a "scavalco d'ecedenza" di cui dall'art. 1, comma 557, della l. 30 dicembre 2004, n. 311, rientrano nel tetto di spesa previsto dall'art. 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78; ii. tale tetto non può essere derogato dall'ente interessato con una generica motivazione relativa alla necessità di assicurare il regolare espletamento delle proprie funzioni o dei propri servizi.

#### **DISPONE**

che copia della presente deliberazione, a cura della Segreteria, sia trasmessa al Presidente del Consiglio comunale e al Sindaco del Comune di Alanno (PE).

Così deliberato a L'Aquila, nella camera di consiglio  
2016.

del 28 aprile

L'Estensore  
F.to Andrea LUBERTI

Il Presidente  
F.to Maria Giovanna GIORDANO

Depositata in Segreteria il 28 aprile 2016  
Il Funzionario preposto al Servizio di supporto  
F.to Lorella Giammaria