



## CORTE DEI CONTI

### SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'UMBRIA

composta dai magistrati:

Vincenzo BUSA	Presidente f.f.
Paola BASILONE	Consigliere relatrice
Annalaura LEONI	Referendaria
Eleonora LENER	Referendaria

nella camera di consiglio del 21 dicembre 2020

### **DELIBERAZIONE**

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

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione;

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 R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, recante il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, e le successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti e le successive modificazioni ed integrazioni;

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali;

VISTA la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14 del 16 giugno 2000, recante il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte, modificata dalle deliberazioni delle medesime Sezioni riunite nn. 2 del 3 luglio 2003 ed 1 del 17 dicembre 2004 e la deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229/CP del 19 giugno 2008;

VISTO l'atto di indirizzo della Sezione delle Autonomie approvato nell'Adunanza del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato dalla deliberazione n. 9/SEZAUT/2009/INPR;

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

VISTA la nota del Consiglio delle Autonomie locali dell'Umbria del 22/05/2020, inviata a mezzo PEC in pari data (prot. Corte dei conti n. 986 del 25/05/2020), con la quale è stata trasmessa, ai sensi dell'articolo 7, comma 8, l. n. 131/2003, una richiesta di parere formulata dal Presidente della Provincia di Perugia;

VISTA l'Ordinanza con la quale il Presidente f.f. ha deferito la decisione sulla richiesta di parere all'esame collegiale della Sezione convocata per la data odierna;

UDITA nella camera di consiglio del 21 dicembre 2020, tenutasi in videoconferenza, ai sensi dell'art. 85, comma 3, lett. e) del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, e s.m.i., la relatrice, Cons Paola Basilone;

### **PREMESSO IN FATTO**

Il Sindaco del Comune di Narni con lettera del 7 ottobre 2020, ha trasmesso, tramite il CAL Umbria, una richiesta di parere, acquisita agli atti della Sezione con prot. n. 1556 del 9 ottobre 2020, nei termini di seguito riportati.

*"Il sottoscritto Dott. Francesco De Rebotti, Sindaco del Comune di Narni richiede parere, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 sulla disposizione introdotta dal comma 124 dell'art. 1 della l. 30 dicembre 2018 n. 145. In particolare, si chiede se la predetta disposizione ha introdotto la possibilità di ricorrere al c.d. scavalco di eccedenza (di cui al comma 557 dell'art. 1 della l. 311 del 2004) anche per i Comuni che non hanno una popolazione inferiore ai 5.000 abitanti e Province.*

*La norma succitata fa riferimento alla possibilità di utilizzare il dipendente di altra Amministrazione <per una parte del tempo di lavoro d'obbligo>. Tale espressione, è utilizzata per riferirsi a parte del tempo d'obbligo contrattuale e quindi nell'ambito delle 36 ore settimanali o al limite massimo delle 48 ore settimanali previste dal d.lgs. 66/2003?*

*Qualora l'espressione debba intendersi nel senso che la nuova disposizione "apre" al c.d. scavalco di eccedenza anche nel caso di enti con popolazione superiore al limite previsto dal comma 557 della l. 311 del 2004, la spesa sostenuta dall'Ente utilizzatore soggiace ai limiti di cui al comma 28 dell'art. 9 del d.l. 78/2010 conv. in L. 122/2010?*

*Sempre che tale norma (cioè il comma 28 dell'art. 9 del d.l. 78/2010), non sia stato tacitamente abrogato dalle nuove disposizioni in materia assunzionale di cui all'art. 33, comma 2 del d.l. 34/2019 (convertito con modificazioni dalla Legge n. 58/2019 - cd. "Decreto Crescita") e relativo D.M. di attuazione del 17 marzo 2020."*

## CONSIDERATO IN DIRITTO

### **Ammissibilità sotto il profilo soggettivo ed oggettivo dei quesiti.**

In via preliminare, occorre verificare se la richiesta di parere formulata dal Comune di Narni presenti, alla luce dei principi elaborati dalla giurisprudenza di questa Corte, in ordine ai limiti della funzione consultiva, i necessari requisiti di ammissibilità, sia sotto il profilo soggettivo che sotto quello oggettivo.

La richiesta di parere risulta ammissibile sotto il profilo soggettivo e procedurale in quanto presentata dal Sindaco, rappresentante legale di uno degli Enti indicati dall'art. 7, comma 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, ed inviata tramite il Consiglio delle Autonomie locali, nel rispetto delle formalità previste.

Per quanto concerne il profilo oggettivo, affinché la Corte dei conti possa pronunciarsi in sede consultiva, la questione ermeneutica proposta deve necessariamente rivestire carattere di generalità ed astrattezza; il quesito, infatti, pur normalmente originato da una vicenda concreta – dalla quale, peraltro, deriva l'interesse dell'Ente all'intervento in sede consultiva della Corte – deve comunque sostanziarsi in una richiesta idonea a consentire una pronuncia espressiva di principi applicabili ad una serie indefinita di casi.

In proposito, la deliberazione n. 9/SEZAUT/2009/INPR del 4 giugno 2009 ha posto in evidenza la necessità che la Sezione regionale valuti se la richiesta ricevuta consenta di *"rendere un parere [...] abbia quindi valore di utilità in termini generali ed astratti e non soltanto in funzione delle particolaristiche e contingenti aspettative dell'Ente richiedente"*.

Sempre in riferimento all'ammissibilità oggettiva, le Sezioni Riunite della Corte dei conti in sede di controllo hanno ribadito che la funzione consultiva non può considerarsi una forma di consulenza generalizzata, ma va circoscritta alla materia della contabilità pubblica e resta comunque limitata a tematiche di ordine generale, lontane dall'esame di specifici casi concreti di gestione (Sezioni riunite, del. n. 54/CONTR/2010). In tale sede è stato, tra l'altro, stabilito che *"talune materie (quali quella concernente il personale, l'attività di assunzione, cui è equiparata quella afferente le progressioni di carriera, la mobilità, gli incarichi di collaborazione con soggetti esterni, i consumi intermedi ecc.) – in considerazione della rilevanza dei pertinenti segmenti di spesa, che rappresentano una parte consistente di quella corrente degli Enti locali, idonea ad influire sulla rigidità strutturale dei relativi bilanci – vengono a costituire inevitabili riferimenti cui ricorrere, nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica, per il conseguimento di obiettivi di riequilibrio finanziario, cui sono, altresì, preordinate misure di contenimento della complessiva spesa pubblica, nel quadro dei principi individuati dalla giurisprudenza costituzionale. Ne consegue la previsione legislativa di limiti e divieti idonei a riflettersi, come detto, sulla sana gestione finanziaria degli Enti e sui pertinenti equilibri di bilancio."*

Pertanto, ai fini dell'art. 7, comma 8 della L. n. 131/2003 rientrano nella contabilità pubblica le problematiche ermeneutiche in materie concernenti il personale, se afferenti ai limiti e ai divieti strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di contenimento della spesa.

In considerazione di quanto sopra questa Sezione ritiene pertanto di essere legittimata a fornire il parere richiesto nei riportati termini generali ed astratti, in quanto il quesito proposto inerisce alla materia della contabilità pubblica, essendo incentrato sulla interpretazione di disposizioni normative sui limiti alle spese per il personale - art. 9, comma 28 del DL n. 78/2010 - applicabili agli Enti locali.

### **Merito**

La richiesta di parere è articolata dai seguenti tre quesiti.

Se l'articolo 1, comma 124 della legge 30 dicembre 2018, n. 145 abbia esteso anche ai Comuni con popolazione superiore ai cinquemila abitanti la possibilità di servirsi dell'attività lavorativa svolta da dipendenti di altre amministrazioni locali ai sensi dell'art. 1, comma 557 della legge n. 311 del 2004.

In caso affermativo, il Comune chiede di sapere se la spesa per il personale utilizzato oltre il "tempo di lavoro d'obbligo" sia sottoposto ai limiti di spesa dell'art. 9, comma 28 del DL n. 78/2010.

In terzo luogo, il Comune di Narni osserva come le questioni poste si basino sul presupposto che l'art. 33, comma 2 del DL n. 34/2019, convertito con modificazioni dalla legge n. 58/2019 non abbia implicitamente abrogato l'art. 9 comma 28 del DL n. 78/2010.

Per chiarire ulteriormente la richiesta è opportuno ricordare quanto previsto dall'articolo 1, comma 124 della legge n. 145/2018, secondo il quale, *"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 ad altri enti cui si applica il contratto collettivo nazionale di lavoro del comparto funzioni locali 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. Si applicano, ove compatibili, le disposizioni di cui all'articolo 14 del contratto collettivo nazionale di lavoro del comparto delle regioni e delle autonomie locali del 22 gennaio 2004."*

Diversa previsione è quella dell'articolo 1, comma 557 della legge 30 dicembre 2004, n. 311, 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".*

Dal confronto tra le predette disposizioni emerge che, mentre secondo la legge n. 145/2018 tutti i Comuni, senza limiti dati dalla consistenza della popolazione, possono utilizzare, mediante convenzione, personale assegnato ad altri Enti, per periodi predeterminati e per una parte del tempo di lavoro d'obbligo (36 ore settimanali), la legge n. 311/2004 prevede che, tra i Comuni, solo quelli con popolazione inferiore a 5.000 abitanti possono servirsi dell'attività lavorativa di dipendenti a tempo pieno di altre amministrazioni locali e non indica un limite di tempo a tale utilizzo.

Con la richiesta di parere il Comune di Narni ipotizza una combinazione dei riportati commi 124 e 557, mirando a conoscere se sia legittimo ad un Comune con popolazione superiore ai 5.000 abitanti (destinatario della disposizione del comma 124) di avvalersi dell'attività di dipendenti di un'altra Amministrazione anche oltre i tempi del lavoro d'obbligo delle 36 ore settimanali (come prevede il comma 557) e, eventualmente, con quali limite alla spesa ex art. 9 comma 28 del DL n. 78/2010.

Le disposizioni dell'articolo 9 comma 28 del DL n. 78/2010, tuttora vigenti, costituiscono principi generali ai fini del coordinamento della finanza pubblica e stabiliscono, tra l'altro, che i Comuni *"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."*

Dalla mera lettura dei testi sopra riportati, appare già palese che l'art. 1, comma 124 della legge 30 dicembre 2018, n. 145 e l'art. 1, comma 557 della legge n. 311 del 2004, concretizzano distinte previsioni normative, ancorché in parte sovrapponibili, e che, pertanto, non può essere ritenuto conforme a legge, per i Comuni con popolazione superiore ai cinquemila abitanti, servirsi dell'attività lavorativa svolta da dipendenti di altre amministrazioni locali, ai sensi e nei termini indicati dall'art. 1, comma 557 della legge 30 dicembre 2004, n. 311.

Per quanto riguarda il secondo quesito - se la spesa per il personale utilizzato oltre il *"tempo di lavoro d'obbligo"* sia sottoposto ai limiti di spesa dell'art. 9, comma 28 del DL n. 78/2010 - può essere risolto sulla base della deliberazione n. 23/SEZAUT/2016/QMIG, alla quale sono tenute a conformarsi le Sezioni regionali di controllo ai sensi dell'art. 6, comma 4, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213.

Con la citata deliberazione n. 23 la Sezione delle Autonomie ha stabilito che *"il limite di spesa previsto dall'art. 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, non trova applicazione nei casi in cui l'utilizzo di personale a tempo pieno di altro Ente locale, previsto dall'art. 1, comma 557, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, avvenga entro i limiti dell'ordinario orario di lavoro settimanale, senza oneri aggiuntivi, e nel rispetto dei vincoli posti dall'art.1, commi 557 e 562, della legge 27 dicembre 2006, n. 296."*

In conclusione, non è possibile ai Comuni che non hanno una popolazione inferiore ai 5.000 abitanti servirsi dell'attività lavorativa di dipendenti di altre Amministrazioni locali oltre l'ambito delle 36 ore settimanali, che concretizza l'ipotesi del c.d. scavalco d'eccedenza ai sensi dell'art. 1, comma 557 della legge 30 dicembre 2004, n. 311. E' invece consentito a tutti gli Enti locali, ai sensi dell'art. 1, comma 124 della legge 30 dicembre 2018, n. 145, utilizzare personale assegnato ad altri Enti per periodi predeterminati e per una parte delle 36 ore settimanali - che costituiscono il tempo di lavoro d'obbligo - mediante convenzione volta a definire, tra l'altro, la ripartizione degli oneri finanziari (c.d. scavalco condiviso). In tale ultima circostanza non si applica il limite di spesa previsto dall'art. 9, comma 28, del D.L. n. 78/2010, purchè in assenza di oneri aggiuntivi per la spesa complessiva del personale delle due Amministrazioni interessate. Ciò comporta il fatto che *"la minore spesa dell'ente titolare del rapporto di lavoro a tempo pieno non può generare spazi da impiegare per spese aggiuntive di personale o nuove assunzioni"* (deliberazione n. 23/SEZAUT/2016/QMIG in relazione al citato art.1, comma 557).

Inoltre, riprendendo anche qui quanto affermato dalla Sezione delle Autonomie per l'art. 1, comma 557, *"le spese sostenute pro quota dall'Ente di destinazione per la prestazione lavorativa [ai sensi dell'art. 1, comma 124 della L. n. 145/2018] saranno da computarsi, in ogni caso, nella spesa per il personale ai sensi dell'art. 1, commi 557 o 562, della legge n. 296/2006 e, conseguentemente, saranno soggette alle relative limitazioni."*

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

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

### **DISPONE**

che copia della presente deliberazione sia trasmessa al Comune di Narni, per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali dell'Umbria.

Così deliberato nella camera di consiglio del 21 dicembre 2020.

Il Magistrato estensore  
Paola Basilone

Il Presidente f.f.  
Vincenzo Busa

Depositato il 23 dicembre 2020  
Il Preposto della Sezione  
Roberto Attilio Benedetti