



DELIBERAZIONE n. 105/2016/PAR

Repubblica Italiana

la

Corte dei Conti

Sezione regionale di controllo per il Molise

nell'adunanza del 22 luglio 2016

composta dai magistrati:

dott.ssa Cristina Zuccheretti

Presidente

dott. Luigi Di Marco

I° Referendario

dott. Alessandro Verrico

Referendario, relatore

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

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 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, modificato con deliberazioni n.2 del 3 luglio 2003 e n.1 del 17 dicembre 2014 nonché, da ultimo, con deliberazione del Consiglio di Presidenza n.229 del 19.7.2008;

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;

VISTI gli indirizzi ed i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004 come modificata ed integrata dalla deliberazione n. 9/SEZAUT/2009/INPR del 3 luglio 2009 e dalla deliberazione n. 54/CONTR del 17 novembre 2010 delle Sezioni Riunite in sede di controllo;

VISTA la nota n. 2816 del 28 giugno 2016, assunta al protocollo di questa Sezione n. 1427 del 29 giugno 2016, con la quale il Sindaco del Comune di Carpinone (IS) ha avanzato richiesta di parere;

VISTA l'ordinanza n.17/PRES/2016 del 22 luglio 2016 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta per deliberare sulla suddetta richiesta;

UDITO il relatore, Ref. Alessandro Verrico;

Oggetto del parere

Il Sindaco del Comune di Carpinone, con nota n. 2816 del 28 giugno 2016, assunta al protocollo di questa Sezione n. 1427 del 29 giugno 2016, ha trasmesso una richiesta di parere con la quale chiede di sapere se l'eventuale stipulazione di una convenzione ex art. 14 CCNL del comparto Regioni - Enti locali del 22.01.2004 con altro ente locale, per una parte dell'orario d'obbligo (c.d. scavalco condiviso), debba o meno considerarsi quale "nuova assunzione" ai fini del divieto di cui all'art. 1 comma 557 ter della legge n. 296/2006, fermo restando che il rimborso pro quota della relativa spesa a favore dell'amministrazione di appartenenza, va computata nelle spese di personale dell'Ente di utilizzazione (Comune di Carpinone), che, ai sensi dell'art. 1, comma

557-quater della legge citata, deve essere inferiore al valore medio del triennio 2011/2013.

DIRITTO

Ammissibilità soggettiva ed oggettiva.

La richiesta di parere deve considerarsi ammissibile, sotto il profilo soggettivo, laddove formulata, come nel caso di specie, dall'organo di vertice dell'Amministrazione, legittimato ad esprimere la volontà dell'Ente essendo munito di rappresentanza legale esterna. Tale organo, nel caso del Comune, è il Sindaco, ai sensi dell'art. 50 del D.lgs. n.267/2000.

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, nello specifico occorre verificare se la questione proposta rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art.7, comma 8, della legge 6 giugno 2003, n.131, nei termini precisati sia dalle Sezioni riunite (deliberazione 17 novembre 2010, n. 54) sia dalla Sezione delle autonomie (deliberazione n. 3/2014/SEZAUT), con pronunce di orientamento generale, rispettivamente, ai sensi dell'articolo 17, comma 31, d.l. n. 78/2009 e dell'articolo 6, comma 4, d.l. n. 174/2012.

Sulla base di quanto precede, pertanto, la richiesta in esame va considerata ammissibile anche sotto il profilo oggettivo, essendo diretta fondamentalmente ad ottenere l'esatta interpretazione di norme giuridiche, avendo carattere generale e rientrando senza dubbio nell'ambito della contabilità pubblica.

Merito.

Ai fini della soluzione della presente richiesta il Collegio ricorda che, ai
DELIBERAZIONE N.105/2016/PAR
Sezione controllo Molise

sensi dell'art. 1, comma 557 della legge 30 dicembre 2004, n. 311, "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".

Ebbene, con tale norma è stata introdotta una particolare ipotesi di rapporti "a scavalco" (cioè a favore di più enti contemporaneamente) che hanno la peculiarità di consentire - al di fuori dell'orario di lavoro, a tempo pieno, dell'ente di appartenenza - lo svolgimento di funzioni presso altri enti locali (così Sezione controllo Lombardia con deliberazioni n. 118 del 4 aprile 2012 e n. 448 del 18 ottobre 2013 e Sezione controllo per la Regione siciliana, del. n. 128 del 9 settembre 2014).

Tale scavalco "d'eccedenza" è diverso dallo scavalco in cui il lavoratore presta, presso ciascuno degli enti a cui è assegnato, una prestazione a tempo parziale (scavalco "condiviso"), come, a ben vedere, dovrebbe avvenire nel caso prospettato dal Comune istante. Tale casistica è espressamente disciplinata dall'ordinamento generale del pubblico impiego che - nell'ottica dell'attenuazione del vincolo di esclusività della prestazione - riconosce ai lavoratori a tempo parziale la possibilità di svolgere attività lavorativa per altri enti, previa autorizzazione dell'amministrazione di appartenenza (art. 53, comma 1, D.lgs. n. 165/2001; per gli enti locali, l'art. 1, comma 58-bis della L. n. 662 del 1996).

Per tale ipotesi, tra l'altro, per gli enti locali, esiste una precipua norma
DELIBERAZIONE N.105/2016/PAR
Sezione controllo Molise

contrattuale, ovvero l'art. 14 del CCNL del comparto Regioni - Enti locali del 22.01.2004, recante il titolo "Personale utilizzato a tempo parziale e servizi in convenzione" (su cui cfr. orientamento ARAN RAL670, nonché, cfr. Lombardia/988/2010/PAR e Lombardia/676/2010/PAR)". In particolare, ai sensi del primo comma della disposizione contrattuale: "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".

Come di recente precisato dalla Sezione delle autonomie (deliberazione n. 23/2016), "trattasi di fattispecie concreta a sé stante che individua una modalità di utilizzo reciproco del dipendente pubblico da parte di più Enti", mediante la quale, "rimanendo legato all'unico rapporto d'impiego con l'Ente locale originario, il lavoratore rivolgerebbe parte delle proprie prestazioni lavorative a favore anche di detto Comune in forza dell'autorizzazione dell'Ente di appartenenza, di cui la convenzione

regolativa dei rapporti giuridici tra i due Enti assumerebbe carattere

accessivo”.

Ne consegue che, come già evidenziato da questa Sezione nella precedente deliberazione n. 35/2015, nel caso dello scavalco c.d. condiviso, a differenza della descritta ipotesi dello scavalco d’eccedenza, se, da un lato, permane la titolarità dell’originario rapporto lavorativo con l’ente di appartenenza, dall’altro non può essere rilevata - dal punto di vista dell’ente utilizzatore - la costituzione di un nuovo rapporto di lavoro.

Come del resto chiaramente previsto dalla disposizione contrattuale collettiva, infatti, deve essere escluso che l’utilizzazione parziale possa configurare rapporto di lavoro a tempo parziale. A conferma di ciò, il secondo comma del medesimo articolo afferma che il titolare del rapporto lavorativo resta il solo ente di provenienza, che, per l’appunto, mantiene la competenza esclusiva alla gestione dello stesso, ivi compresa la disciplina sulle progressioni verticali e sulle progressioni economiche orizzontali.

Al contrario, come ribadito dalla Sezione della autonomie nella deliberazione n. 23/2016, “se l’Ente decide di utilizzare autonomamente le prestazioni di un dipendente a tempo pieno presso altro Ente locale al di fuori del suo ordinario orario di lavoro, la prestazione aggiuntiva andrà ad inquadrarsi necessariamente all’interno di un nuovo rapporto di lavoro autonomo o subordinato a tempo parziale”.

In altri termini, come già chiarito in passato dalla giurisprudenza contabile (Sezione controllo Lombardia n.477/2013/PAR), il lavoratore,

nelle fattispecie di rapporti “a scavalco” “pur restando legato al rapporto
DELIBERAZIONE N.105/2016/PAR
Sezione controllo Molise

d'impiego con l'ente originario, rivolge parzialmente le proprie prestazioni lavorative a favore di altro ente pubblico in forza dell'autorizzazione dell'amministrazione di provenienza e nell'ambito di un unico rapporto di lavoro alle dipendenze del soggetto pubblico principale, regolato a mezzo di convenzione tra gli enti interessati".

L'utilizzazione del lavoratore mediante l'istituto dello "scavalco condiviso" non perfeziona dunque un'assunzione a tempo determinato, ma uno strumento duttile di utilizzo plurimo e contemporaneo del dipendente pubblico (sul punto, cfr. SRC Lombardia, deliberazione n.414/2013/PAR). Con la conseguenza che per la sua instaurazione non occorre la costituzione di un nuovo contratto, essendo sufficiente un atto di consenso dell'amministrazione di provenienza.

Alla luce delle esposte considerazioni, con specifico riferimento al quesito in esame, il Collegio, in adesione a quanto rilevato dalla Sezione delle autonomie nella citata pronuncia (in termini: "Poiché il suddetto cumulo di incarichi non implica la costituzione di un nuovo rapporto di lavoro"), ritiene di dover pertanto escludere che la stipulazione di una convenzione ex art. 14 CCNL con altro ente locale, per una parte dell'orario d'obbligo (c.d. scavalco condiviso), possa configurare "nuova assunzione" ai fini del divieto di cui all'art. 1 comma 557-ter della legge n. 296/2006.

Ciò nonostante, il rimborso pro quota della relativa spesa a favore dell'amministrazione di appartenenza sarà da computarsi nelle spese di personale dell'ente di utilizzazione (nel caso di specie, il Comune di Carpinone), e, conseguentemente, sarà soggetta alle relative limitazioni

(cfr. Sezione delle autonomie del. n. 23/2016, nonché Linee guida per il
DELIBERAZIONE N.105/2016/PAR
Sezione controllo Molise

rendiconto della gestione 2014, Sezione quinta, quesito 6.2, di cui alla deliberazione n. 13/2015/SEZAUT/INPR).

P.Q.M.

nelle sopra esposte considerazioni è il parere di questa Sezione.

Dispone che la presente deliberazione venga trasmessa, a cura del preposto al Servizio di supporto, al Sindaco del Comune di Carpinone.

Così deliberato in Campobasso, nella Camera di Consiglio del 22 luglio 2016.

Il Magistrato, relatore
(Alessandro Verrico)

Il Presidente
(Cristina Zuccheretti)

DEPOSITATA IN SEGRETERIA L'8 agosto 2016.

IL DIRETTORE AMMINISTRATIVO
(Dott. Davide Sabato)

documento informatico sottoscritto con firma digitale
ai sensi dell'art.24 del D.Lgs.n.82/2005