



REPUBBLICA ITALIANA

LA

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 4 aprile 2013, composta da:

Cons. Diana CALACIURA TRAINA	Presidente f.f.
Dott. Giampiero PIZZICONI	Referendario
Dott. Tiziano TESSARO	Referendario
Dott. Francesco MAFFEI	Referendario
Dott.ssa Francesca DIMITA	Referendario relatore

VISTO l'art. 100, secondo comma, 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 modificato da ultimo con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 del 19 giugno 2008 con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria la Sezione regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000;

VISTA la Legge 5 giugno 2003, n. 131 recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla Legge cost.

18 ottobre 2001, n. 3", ed in particolare, l'art. 7, comma 8°;

VISTI gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004, come modificati e integrati dalla delibera n.9/SEZAUT/2009/INPR del 3 luglio 2009 e, da ultimo dalla Deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/CONTR del 17 novembre 2010;

VISTA la richiesta di parere inoltrata dal Sindaco del comune di Zero Branco, prot. n. 576 del 14 gennaio 2013, acquisita al prot. CdC n. 0000257-16/01/2013-SC_VEN-T97-A;

VISTA l'ordinanza del Presidente n. 35/2013 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il relatore

FATTO

Il sindaco del comune di Zero Branco, con la suindicata richiesta, presentata ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, sottopone alla Sezione il seguente quesito: se, a fronte della richiesta di due dipendenti in regime di part-time, avente ad oggetto il "*rientro a tempo pieno*" (in un caso) e l'aumento delle ore di lavoro (nell'altro), e del conseguente, inevitabile accrescimento della spesa di personale, il Comune debba dare prevalenza al diritto alla "*ritrasformazione*" del rapporto (da tempo parziale a full-time), previsto dalla contrattazione collettiva del comparto, piuttosto che all'applicazione dei "*limiti e dei vincoli stabiliti dalla legge in tema di contenimento della spesa di personale per gli enti sottoposti al*

patto di stabilità interno".

DIRITTO

Della richiesta di parere indicata nelle premesse deve essere esaminata, preliminarmente, l'ammissibilità, sotto il profilo soggettivo e sotto quello oggettivo, alla luce dei criteri elaborati dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti ed esplicitati, in particolare, nell'atto di indirizzo del 27 aprile 2004 e nella deliberazione n. 5/AUT/2006 del 10 marzo 2006.

Sotto il primo profilo, la richiesta deve ritenersi senz'altro ammissibile, atteso che proviene dal Sindaco, organo politico e di vertice, rappresentante legale dell'ente.

Sotto il profilo oggettivo, deve essere verificata l'attinenza della questione alla materia della "contabilità pubblica", così come delineata nella Deliberazione delle Sezioni Riunite n. 54/CONTR del 17 novembre 2010 ed, ancor prima, nella citata deliberazione della Sezione Autonomie n. 5/AUT/2006.

Devono essere, inoltre, valutate la generalità e l'astrattezza della questione.

Quanto al primo aspetto, la Corte ha affermato che la "nozione di contabilità pubblica", pur assumendo, tendenzialmente, *"un ambito limitato alla normativa e ai relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile,*

la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli" (deliberazione 5/AUT/2006), non può non involgere – pena l'incompletezza della funzione consultiva delle Sezioni regionali – quelle questioni che risultino connesse *"alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica (...) contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio"* (deliberazione n. 54/CONTR/2010).

A questa accezione più ampia di "contabilità pubblica" - in ragione della indubbia funzionalità rispetto agli obiettivi di contenimento della spesa pubblica - devono ricondursi le questioni attinenti l'interpretazione ed applicazione di norme che impongono la riduzione della spesa di personale.

La richiesta in esame, la quale, pur allegando fatti piuttosto specifici e circostanziati, espone un quesito sufficientemente astratto e generale, attenendo proprio all'interpretazione ed applicazione di una disposizione normativa (il comma 557 dell'art. 1 della Legge n. 296/2006) che impone agli enti soggetti al patto di stabilità interno la riduzione tendenziale e progressiva della spesa di personale, deve ritenersi ammissibile anche sotto il profilo oggettivo.

Nel merito, come si è evidenziato, il Comune di Zero Branco

interroga la Sezione sulla possibilità che il diritto, riconosciuto dall'art. 4 del CCNL del Comparto Regioni – Autonomie Locali del 14.9.2000 ai dipendenti in regime di part-time, di ottenere la riconduzione del rapporto alle condizioni originarie (full-time), prevalga sull'obbligo di contenimento e di riduzione della spesa di personale, imposto dal citato comma 557 agli enti soggetti al Patto di stabilità, ove la suddetta "trasformazione" non ne consenta il rispetto.

In altri termini, nelle ipotesi in cui non sia possibile garantire il contestuale adempimento dei menzionati obblighi (di riespansione del rapporto e di contenimento della spesa di personale), l'ente si chiede quale debba ritenersi preponderante e quale, per l'effetto, recessivo.

Tralasciando la ricorrenza, nel caso di specie, di tutti i presupposti previsti dalla norma contrattuale ai fini della configurabilità del diritto in esame (decorrenza del biennio ovvero disponibilità del posto in pianta organica, originaria assunzione a tempo pieno), il cui accertamento non compete a questa Sezione in sede consultiva, occorre, in via preliminare, precisare che la fonte del diritto medesimo, prima ancora che contrattuale, è normativa: l'art. 6, comma 4, del D.L. n. 79/1997, conv. dalla Legge n. 140 del 1997, tutt'oggi in vigore, infatti, prevede che i dipendenti del settore pubblico che abbiano trasformato il rapporto da tempo pieno a tempo parziale *"hanno il diritto di ottenere il ritorno al tempo pieno alla scadenza di un biennio dalla trasformazione*

nonché alle successive scadenze previste dai contratti collettivi.

La trasformazione del rapporto a tempo pieno avviene anche in sovrannumero, riassorbibile con le successive vacanze".

La clausola della contrattazione collettiva menzionata dall'ente, contenuta nell'art. 4 del CCNL del 2000, pertanto, risulta meramente ricognitiva di un preesistente obbligo di legge, salvo, poi, aggiungere la possibilità di rientro prima del biennio, a condizione che vi sia la disponibilità del posto in organico.

Per questa parte, la citata disposizione contrattuale – per effetto della ripartizione, "per materia", delle competenze tra legge e contrattazione collettiva, introdotta dalla riforma "Brunetta" (anche se con forte sbilanciamento in favore della legge ed esclusione della contrattazione dagli ambiti più rilevanti della disciplina del rapporto di pubblico impiego) e della conseguente attribuzione a quest'ultima della disciplina dei diritti e degli obblighi direttamente pertinenti a tale rapporto (art. 40, comma 1, del D.lgs. 165/2001, così come modificato dal comma 1, art. 54, del D.lgs. 150/2009) - costituisce fonte "normativa" del diritto del dipendente e del correlativo obbligo dell'amministrazione datrice di lavoro.

In ogni caso, sia nell'ipotesi di richiesta di rientro a tempo pieno alla scadenza del biennio dalla trasformazione in part-time, sia in quella di rientro prima del biennio, laddove l'ente non riesca ad evitare un aumento della spesa di personale, parrebbe configurarsi un contrasto tra "obblighi" derivanti da fonti diverse.

In realtà, considerato che le disposizioni in esame operano in ambiti e su piani differenti - gli artt. 6 del D.L. 79/97 e 4 del CCNL del 2000 disciplinano il rapporto di lavoro, mentre il comma 557 disciplina la spesa di personale - non può ravvisarsi un'antinomia in senso tecnico, ma solo un contrasto eventuale (laddove, cioè, l'ente non sia in grado di "neutralizzare" l'aumento della spesa conseguente alla riespansione del rapporto di lavoro) tra le conseguenze dell'assolvimento al primo obbligo e l'adempimento del secondo.

Tale contrasto, peraltro, non può essere risolto configurando una sorta di effetto "derogatorio" della norma vincolistica rispetto all'altra norma (di legge o contrattuale), né, in generale, rispetto ad altri obblighi giuridici gravanti sull'ente locale pure comportanti un'incidenza, diretta o indiretta, sulla spesa di personale.

In sostanza, ove ricorrano tutti presupposti previsti dalla legge (ovvero dalla contrattazione collettiva), l'ente non può non dar seguito alla richiesta del dipendente di riconduzione del rapporto di lavoro alle modalità originarie, anche nell'evenienza in cui tale comportamento obbligato conduca ad un aumento della spesa di personale (sul punto, vedasi, deliberazione di questa sezione n. 2/2009/PAR, secondo cui i vincoli finanziari, quale quello imposto dal comma 557, possono incidere solo sulla componente discrezionale della spesa e non su quella vincolata, identificabile, tra l'altro, con i "*diritti sorti in base a disposizioni vincolanti, di*

fonte legale o contrattuale").

Occorre, a questo punto, valutare se l'inevitabile sfornamento del parametro-obiettivo indicato dalla norma, riconducibile ad un atto dovuto (vincolato), possa produrre le conseguenze previste dal comma 557 ter, in mancanza, peraltro, di una disposizione che escluda la susseguente spesa dal computo di cui al precedente comma 557.

Secondo l'orientamento prevalente, spetterebbe all'ente, nell'esercizio dell'autonomia amministrativa ed organizzativa che gli è propria, *"trovare il giusto equilibrio tra il diritto soggettivo del singolo e le norme che obbligano gli enti a perseguire, per il bene comune, gli obiettivi di risanamento della finanza pubblica"* (ex multis, Sezione regionale per la Lombardia, deliberazione n. 154/2012/PAR), ferme restando le conseguenze, sanzionate dal comma 557 ter, dello sfornamento del parametro-obiettivo in esame.

Siffatta impostazione, tuttavia, non tiene in sufficiente conto l'obiettiva difficoltà (se non impossibilità) di soddisfare, in via immediata, il suddetto diritto, assolvendo, nel contempo, al vincolo di finanza pubblica, considerato che non si tratta semplicemente di accantonare gli importi necessari per far fronte all'esercizio, da parte di uno o (come nella specie) più dipendenti, di un diritto, bensì di "programmare" la riduzione, costante e progressiva (da un anno all'altro), della maggior componente della spesa dell'ente locale, anche in modo da neutralizzare

l'incidenza dell'eventuale ed "imprevedibile" riespanzione dei rapporti a termine; risolvendosi, il tutto, nell'alternativa, inaccettabile, tra l'assolvimento del vincolo finanziario e l'adempimento dell'obbligo privatistico, sulla scorta, verosimilmente, della gravità delle rispettive conseguenze.

La Sezione ritiene di optare per una diversa soluzione.

Esiste già – nel senso che è stato individuato, sia pure in un'ottica più ristretta, in altri pronunciamenti della Corte - il principio generale secondo il quale devono escludersi dal computo di cui al comma 557 le spese di personale necessitate dall'adempimento di disposizioni normative (*ex multis*, Sezione regionale per il Piemonte, deliberazioni n. 7/2011/PAR e n. 112/2011/PAR).

Si tratta di casi in cui la componente di spesa sarebbe, in sostanza, "incomprimibile" (Sezione regionale per la Lombardia, deliberazione n. 198/2012/PAR, che richiama le assunzioni obbligatorie per legge).

In particolare, questa Sezione ha escluso dal computo della spesa di personale, ai fini dell'applicazione comma 557, gli oneri derivanti dalle c.d. assunzioni "consentite" per legge (deliberazione n. 287/2011/PAR), affermando che *"a fronte di un'attività normativamente consentita <l'assunzione di personale in regime di deroga>, l'ente non può subire delle preclusioni introdotte da una normativa entrata in vigore successivamente"*, essendo ciò contrario al canone della ragionevolezza ed in contrasto con *"l'esigenza di garantire il principio generale di non*

contraddizione all'interno dell'ordinamento giuridico".

La logica sottesa alle surrichiamate pronunce, riconducibile, in definitiva, al principio di coerenza dell'ordinamento giuridico, dovrebbe ritenersi applicabile agli adempimenti necessitati, in generale, ovvero all'adempimento di obblighi giuridici rispetto ai quali non residui, in capo all'Ente, alcun margine di autonoma determinazione (nella specie, come si è detto, il diritto riconosciuto al dipendente in part-time è un diritto potestativo, cui corrisponde una posizione di "soggezione" dell'Ente).

In altri termini, posto che il fondamento giuridico dell'esclusione dall'aggregato di spesa di cui al comma 557 dell'obbligo originato dalle disposizioni (varie nell'ordinamento) che impongono l'assunzione di soggetti appartenenti a determinate categorie ovvero che hanno consentito, a certe condizioni, di assumere in deroga è l'incomprimibilità della relativa spesa, analoga esclusione dovrebbe postularsi per l'obbligo del ripristino del tempo pieno, altrettanto incomprimibile.

A tal fine, tra l'altro, non appare necessaria un'espressa esclusione normativa (analoga, ad esempio, a quella operante per i c.d. rinnovi contrattuali), considerato, da un canto, che le voci da considerare nell'ampia accezione di "spesa di personale" (o, meglio, nell'aggregato spesa di personale) vanno stabilite *"in ragione delle finalità perseguite dalle norme che di volta in volta vi fanno riferimento"* (SS.RR., deliberazione n. 27/CONTR/2011) e dall'altro, che le componenti della spesa escluse dall'ambito di

applicazione proprio del comma 557 sono state sovente individuate "in via d'interpretazione" (vedasi, deliberazione n. 16/2009/AUT e deliberazione Sezione Piemonte n. 112/2011/PAR, cit., deliberazione Sezione Lombardia n. 168/2012/PAR), sulla scorta di argomentazioni logico-sistematiche.

L'impostazione in esame, tra l'altro, risulta coerente con la già menzionata distinzione tra componenti discrezionali e componenti vincolate della spesa (deliberazione di questa Sezione n. 2/2009/PAR, cit.), dovendo intendersi, per spesa vincolata, proprio quella imposta da disposizioni, operanti su piani diversi da quello finanziario, ma ugualmente cogenti.

Del resto, nello stesso comma 557, le misure da porre in essere per assicurare l'obiettivo di riduzione sono tutte riconducibili all'ambito dell'autonomia (di organizzazione e programmazione) dell'ente e gli ambiti di intervento sono tutti suscettibili di modulazione e di controllo da parte dell'ente medesimo (turn – over del personale, consistenza delle strutture burocratico – amministrative, ricorso al lavoro flessibile, andamento della contrattazione integrativa).

In un'ottica più generale di riduzione e di contenimento della spesa pubblica, la "maggior spesa" in questione va, comunque, riassorbita, sia pur gradualmente ed a partire dall'esercizio finanziario immediatamente successivo a quello nel quale si è verificata la riespansione del rapporto di lavoro (in tal senso, deliberazione di questa Sezione n. 287/2011/PAR, cit.)

Quanto alla fattispecie relativa alla richiesta, non di ripristino del rapporto al suo status originario, bensì di aumento delle ore del contratto part-time (da 24 a 30 settimanali), va detto, preliminarmente, che secondo l'orientamento prevalente della Corte, essa non può essere equiparata alla trasformazione (e, quindi, anche alla "ritrasformazione") del rapporto di lavoro in tempo pieno (sul punto vedasi, Sezione di controllo per la Toscana, deliberazione n. 198/2011/PAR; Sezione di controllo per l'Emilia Romagna, deliberazione n. 8/2012/PAR e Sezione di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 462/2012/PAR).

In questa diversa ipotesi, mancando una disposizione che pone un obbligo per il Comune di consentire l'aumento di ore, la facoltà di incremento potrà *"essere esercitata solo nel rispetto di tutti i vincoli di spesa che il legislatore detta per l'amministrazione, previa intesa con il proprio dipendente"* (deliberazione Toscana, cit.).

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per il Veneto rende il parere nei termini suindicati.

Copia del parere sarà trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, al Sindaco di Zero Branco.

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 4 aprile 2013.

Il Magistrato Relatore

Il Presidente f.f.

f.to Dott.ssa Francesca Dimita

f.to Cons. Diana Calaciura Traina

Depositato in Segreteria il 29/04/2013

IL DIRETTORE DI SEGreteria

f.to (dott.ssa Raffaella Brandolese)