



REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 27 maggio 2013, composta da:

Dott. Claudio IAFOLLA	Presidente
Dott.ssa. Diana CALACIURA TRAINA	Consigliere
Dott.ssa. Elena BRANDOLINI	Consigliere
Dott. Giampiero PIZZICONI	Referendario, relatore
Dott. Francesco MAFFEI	Referendario
Dott.ssa Francesca DIMITA	Referendario

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 con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria una Sezione regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti con delibera n. 14/2000 in data 16 giugno 2000, modificato da ultimo con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 del 19 giugno 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 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 del Sindaco del comune di Fratta Polesine, prot. n. 1689 del 12 febbraio 2013, pervenuta a questa Sezione in data 14 febbraio 2013 ed acquisita al prot. n. 00000993- 14/02/2013-SC\_VEN-T97-A;

VISTA l'ordinanza n. 56/2013 con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna adunanza;

UDITO il relatore dott. Giampiero Pizziconi;

#### FATTO

Il sindaco del comune di Fratta Polesine, con popolazione inferiore a 5000 abitanti, ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della Legge 131/2003, formula a questa Sezione una richiesta di parere in merito alla corretta valutazione della spesa di personale. Si evidenzia nella richiesta che l'ente, non soggetto alle regole sul patto di stabilità riscontra, dai dati consuntivi dell'esercizio finanziario 2012, uno sforamento della spesa del personale rispetto a quella sostenuta nell'anno 2008. Anno di riferimento quest'ultimo come individuato a seguito delle modifiche apportate all'art. 1 comma 562 della Legge 296/2006 dall'art. 4 ter D.L. n.

16 del 2012 convertito dalla Legge 26 aprile 2012 n. 44. Il Sindaco evidenzia che prima di detta modifica il comune, aveva sempre contenuto la spesa di personale entro il limite dell'anno 2004 come individuato nella precedente formulazione del richiamato comma 562 e che lo sfioramento nell'anno 2012 rispetto alla spesa del personale 2008 *"deriva da fattori contingenti dovuti al reintegro a tempo pieno di un dipendente di Cat. C, a far data da settembre 2011"*.

#### DIRITTO

Occorre valutare, in via preliminare, secondo gli ormai consolidati orientamenti assunti dalla Corte dei conti in tema di pareri da esprimere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, la sussistenza dei presupposti soggettivi ed oggettivi per la resa dei pareri, indicati dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti con atto di indirizzo del 27 aprile 2004 e con deliberazione n. 5/AUT/2006 del 10 marzo 2006.

In relazione alle condizioni soggettive la richiesta, formulata ai sensi dell'art. 50 del T.U.E.L. dall'organo politico di vertice e rappresentante legale della Comune di Fratta Polesine, è da ritenersi ammissibile.

In ordine, poi, al requisito oggettivo, occorre accertare se la richiesta di parere sia attinente alla materia della contabilità pubblica, se sussistano i caratteri della generalità ed astrattezza, se la medesima non implichi valutazione di comportamenti amministrativi, in particolare se connessi ad atti già adottati o

comportamenti espletati, se l'ambito sia oggetto di indagini della Procura regionale o di giudizio dinnanzi alla Sezione Giurisdizionale regionale della Corte dei conti o di contenzioso penale, amministrativo o civile.

Per quanto riguarda l'attinenza alla materia della contabilità pubblica, si richiama la delibera n. 54/2010 con la quale le Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti, in sede di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art.17, comma 31, del decreto legge n.78/2009, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 102/2009, hanno ulteriormente delineato un concetto unitario della nozione di contabilità pubblica, riferito al *"sistema di principi e norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici"*; la predetta nozione è, comunque, da intendersi *"in continua evoluzione in relazione alle materie che incidono direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio"*.

Quanto al carattere generale ed astratto del quesito prospettato, questa Sezione ritiene di dover richiamare unicamente i principi normativi che vengono in considerazione nel caso in esame, ai quali gli organi dell'Ente, al fine di assumere specifiche decisioni in relazione a particolari situazioni, possono riferirsi, rientrando la scelta delle modalità concrete con le quali applicare la normativa in materia, nell'ambito dell'esercizio della discrezionalità amministrativa dell'amministrazione comunale.

Pertanto, come precisato nel documento d'indirizzo sopra

richiamato, possono rientrare nella funzione consultiva della Corte dei Conti le sole *"questioni volte ad ottenere un esame da un punto di vista astratto e su temi di carattere generale"*, dovendo quindi ritenersi inammissibili le richieste concernenti valutazioni su casi o atti gestionali specifici. Alla luce di quanto richiamato il Collegio, ritiene ammissibile la richieste di parere vertendo su questioni aventi ad oggetto l'applicazione e l'interpretazione di norme il cui obiettivo è la riduzione della spesa del personale degli enti locali e la cui applicazione ha un riflesso diretto sulla formazione e gestione dei bilanci pubblici e indiretto sul mantenimento degli equilibri di bilancio e dei vincoli complessivi di finanza pubblica.

Il Collegio preliminarmente ritiene necessario richiamare la normativa attualmente vigente in tema di contenimento della spesa di personale degli enti minori. Come noto, infatti, gli enti locali tenuti al rispetto del patto di stabilità devono contribuire al raggiungimento dei saldi di finanza pubblica conseguendo l'obiettivo assegnato (artt. 31 della Legge 183/2011). L'osservanza delle disposizioni che introducono detti vincoli *"che costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica ai sensi degli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione"* si pone come necessario presupposto per poter esercitare legittimamente le facoltà assunzionali nell'anno successivo (art. 76, comma 4, del D.L. n. 112/2008, art. 1, comma 119, lett. c), della legge n. 220/2010 – legge di

stabilità per il 2011, art. 7, commi 2 e ss. D.lgs 149/2011 e, da ultimo, art. 31, commi 26, 28 e 30 della Legge 183/2011- Legge di stabilità 2012).

A detto vincolo primario, per gli enti soggetti al patto, si accompagna l'osservanza dell'obbligo di riduzione tendenziale della spesa del personale disposto dall'articolo 1, comma 557 della Legge 27 dicembre 2006 n. 296 (di seguito Legge 296/2006), comma da ultimo modificato dall'art. 14, comma 7, del D.L.78/2010, da attuarsi mediante il contenimento della dinamica retributiva ed occupazionale con *"azioni da modulare nell'ambito della propria autonomia "* (art. 1 comma 557 e 557 bis della legge 296/2006). La violazione di detto obbligo di riduzione viene ora sanzionata dal comma 557-ter del medesimo articolo 1, con il divieto di assunzioni nell'esercizio successivo, divieto al quale è soggetto l'ente inadempiente.

Diversamente, come nel caso in specie, per gli enti non tenuti all'osservanza del patto di stabilità (cosiddetti enti minori) il concorso all'obiettivo finanziario di contenimento della spesa del personale è richiesto dall'art. 1, comma 562, prima parte, della richiamata Legge 296/2006, laddove si prevede che *"per gli enti non sottoposti alle regole del patto di stabilità interno, le spese di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali, non devono superare il corrispondente ammontare dell'anno 2008"* (nuovo anno di riferimento, che

sostituisce il 2004, in conseguenza della modifica al comma 562 apportata dall'articolo 4-ter, comma 11, del D.L. 2 marzo 2012 n. 16 convertito in legge 26 aprile 2012 n. 44) (cfr. compiutamente Sezione delle autonomie deliberazione n.12/2012/INPR).

La sezione, sul punto, deve rilevare come il legislatore non si sia preoccupato di prevedere la disciplina di eventuali effetti critici sulla modalità di calcolo della spesa del personale ai fini del rispetto del nuovo limite, conseguenti ad una mera modifica testuale della norma. La modifica, infatti, è intervenuta, in corso d'esercizio 2012 e con una programmazione della politica del personale da parte degli enti locali già avviata. E' dato evidenziare, infatti, che nell'anno 2012, ed a seguito dell'entrata in vigore della disposizione modificatrice, gli enti si sono trovati in situazioni contingenti ove, nella maggior parte dei casi, il rispetto del nuovo limite di spesa appariva dipendere da circostanze slegate da una effettiva capacità di programmare una spesa del personale in linea con i vincoli imposti dal legislatore. A titolo esemplificativo si evidenzino le seguenti situazioni che possono aver influenzato la spesa del personale degli enti: una eventuale cessazione avvenuta nel corso del nuovo anno di riferimento temporale (2008); mobilità di personale concessa nel corso dell'anno 2008; richieste di part time accordate o riespansione del rapporto di lavoro a full time, in quell'anno o negli anni successivi. Tutte vicende legate alla gestione del personale che possono aver determinato riduzioni o aumenti di spesa che, se

programmabili e ammissibili con riferimento ai valori 2004, di fatto rendono difficile, in relazione al modificato riferimento temporale, una compatibilità con il nuovo livello di spesa legato alle risultanze dell'anno 2008.

La mancata previsione di una disciplina intertemporale che consenta agli enti di modulare il loro riallineamento al nuovo limite di spesa espone dunque le amministrazioni ad effetti difficilmente programmabili laddove le politiche del personale per gli anni risalenti al 2012 ed anche per i primi mesi dello stesso anno sono state improntate al rispetto delle disposizioni allora vigenti anche, se poi i consequenziali effetti sulla spesa, hanno assunto carattere di stabilità incidendo sui bilanci dell'ente nella specifica posta dell'intervento 1, a valere anche per gli esercizi finanziari futuri.

La questione prospettata dal comune di Fratta Polesine si pone esattamente nell'alveo delle problematiche evidenziate, posto che la spesa di personale sforata (in relazione al valore riscontrato nel 2008) a seguito della riespansione a tempo pieno di un rapporto di lavoro a tempo parziale, è avvenuta nel corso dell'anno 2011: in un anno nel quale il limite di contenimento era normativamente fissato nel 2004 e su tale dato l'ente aveva valutato la possibilità di concedere la riespansione del rapporto senza superare (come evidenzia l'ente) il limite di spesa sostenuta nell'anno di riferimento.

L'obiettivo al quale deve tendere un Ente che si trovi in questa



situazione è quello di impegnare a titolo di spesa di personale un importo non superiore a quello impegnato nel 2008 *“ma è evidente che ciò è possibile solamente se l’Ente ha margini di discrezionalità nella decisione di impegnare singole spese (in via esemplificativa: utilizzo di forme di lavoro temporaneo, prestazioni di lavoro straordinario, trattamento accessorio). Laddove, al contrario, le singole spese risultino da atti non modificabili in base a scelte discrezionali dell’Ente (ad esempio perché collegate a rapporti di lavoro a tempo indeterminato o a tempo determinato in corso di esecuzione) è evidente che l’Ente non potrà intervenire per conseguire con immediatezza l’obiettivo”*. (cfr. sezione di controllo per la regione Piemonte deliberazione n. 288/2012/PAR).

La Sezione, condivide la considerazione della Sezione piemontese sopra richiamata anche perché nel caso prospettato dal comune di Fratta Polesine viene in evidenza un ulteriore circostanza che è quella in base alla quale lo sfioramento della spesa del 2008 è stato causato dalla riespansione da part time a full time di contratto di lavoro a tempo indeterminato di un impiegato comunale di categoria C.

In particolare, questa Sezione, seppure con riferimento all’applicazione della normativa vincolistica per gli enti soggetti al Patto, ha in passato affermato 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" (deliberazione n. 287/2011/PAR).*

Detto principio, a parere del Collegio, è applicabile anche nel caso in specie laddove l'ente all'atto della riespansione del rapporto di lavoro a full time ha comunque rispettato i limiti di spesa che facevano riferimento, al tempo, ai valori del 2004. Ma vi è di più. Questa stessa Sezione proprio in materia di legittima riespansione del rapporto di lavoro da tempo parziale al tempo pieno, di recente ha affermato che il richiamato 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".*

Il Collegio, infatti, in relazione alla richiesta di un parere in merito al rapporto tra 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) e l'obbligo in capo all'ente di contenimento e di riduzione della spesa di personale, ha evidenziato che detto diritto alla riespansione non trova un substrato solo contrattuale ma, anche normativo. Stabilisce infatti l'art. 6, comma 4, del D.L. n. 79/1997, conv. dalla Legge n. 140

del 1997, tutt'oggi in vigore, 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"*.

In base a dette considerazioni in quella sede il Collegio aveva conclusivamente affermato che *"....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)"*.  
(questa Sezione, deliberazione n. 106/2013/PAR).

Alla luce di quanto evidenziato, lo sforamento da parte del comune di Fratta Polesine della spesa del personale nel corso del 2012 a seguito al mutamento dell'anno di riferimento del limite di spesa dal 2004 al 2008, in quanto conseguente ad una scelta gestionale in linea, nel momento in cui è stata assunta (2011),

con i parametri vincolistici allora vigenti (art. 1, comma 562 nella formulazione anteriore all'attuale), non può determinare effetti preclusivi né sanzionatori a carico dell'ente. Ciò, a maggior ragione, laddove, come sembra delinarsi nel caso in specie, dette scelte gestionali sono da ricondurre all'adempimento di disposizioni normative nonché contrattuali (art. 6, comma 4, del D.L. n. 79/1997, conv. dalla Legge n. 140 del 1997 ed art. 4 del CCNL del Comparto Regioni – Autonomie Locali del 14.9.2000). (cfr. questa sezione deliberazione n. 106/2013/PAR citata).

Tuttavia, l'ente, dal momento dell'entrata in vigore del co. 11 dell'art. 4 ter del D.L. n. 16, conv. dalla legge n. 44 del 2012 (2 marzo 2012), è tenuto ad indirizzare tutte le scelte discrezionali in materia di spesa di personale, anche ricorrendo a diverse modalità organizzative dei servizi (sia interne all'Ente che esterne, applicando le previsioni contenute nell'art. 14, co. 27 e segg. del D.L. 31 maggio 2010, n. 78, conv. dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, come modificata ed integrata dall'art. 19 del D.L. 6 luglio 2012, n. 95, conv. dalla legge 7 agosto 2012, n. 135), ad una riduzione di *“detta tipologia di spesa entro il limite di quella impegnata nel 2008 in modo da assicurare, quanto prima possibile, l'osservanza dell'art. 1, co. 562 della legge finanziaria per il 2007 nel testo attualmente vigente”*.(cfr Sezione regionale di controllo per il Piemonte deliberazione n. 288/2012/PAR citata).

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 del Comune di Fratta Polesine.

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 27 maggio 2013.

Il magistrato relatore

Il Presidente

f.to Dott. Giampiero Pizziconi

f.to Dott. Claudio Iafolla

Depositato in Segreteria il 28/05/2013 IL DIRETTORE DI SEGRETARIA

(f.to Dott.ssa Raffaella Brandolese)