



REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 23 luglio 2014, composta da:

| | |
|------------------------------|------------------------------|
| Dott. Claudio IAFOLLA | Presidente |
| Dott.ssa Elena BRANDOLINI | Consigliere |
| Dott. Giampiero PIZZICONI | Primo Referendario, relatore |
| Dott. Tiziano TESSARO | Primo Referendario |
| Dott.ssa. Francesca DIMITA | Referendario |
| Dott.ssa. Daniela ALBERGHINI | 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 San Pietro in Cariano (VR), prot. n. 9815 del 23 maggio 2014, pervenuta a questa Sezione in data 28 maggio 2014 ed acquisita al prot. n. 0004816- 28/05/2014-SC_VEN-T97-A;

VISTA l'ordinanza n. 56/2014 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 San Pietro in Cariano (VR), formula a questa Sezione una richiesta di parere, ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della Legge 131/2003, in merito alla corretta valutazione della spesa di personale. Nella richiesta si premette:

- che l'ente ha in essere alcuni contratti di lavoro a tempo parziale e che alcuni dipendenti che usufruiscono di detti contratti hanno fatto espressa richiesta per il ripristino dell'orario di lavoro a tempo totale;
- che i menzionati ripristini comportano l'aumento ed il conseguente sfioramento delle spese di personale ai sensi

del comma 557 della legge 27/12/2006, n. 296 e che, tuttavia, i rientri di cui trattasi sarebbero necessari a garantire una migliore efficienza degli uffici interessati, considerate le carenze di organico e le sempre maggiori incombenze affidate agli enti locali.

Alla luce di quanto evidenziato l'ente conclusivamente chiede:

"Se è possibile la concessione di un diritto al rientro dei dipendenti nonostante lo sforamento del limite delle spese di personale di cui al comma 557 della Legge 27/12/2006 n. 296" e in caso di risposta affermativa, se, "l'Ente, sforando le spese del personale, è soggetto alle conseguenze previste dal comma 557ter della predetta legge, riconducibili all'art. 76, comma 4, D.L. 112/2008 convertito con modificazioni dalla Legge 6 agosto 2008, n. 133".

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 San Pietro in Cariano, 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.

Venendo al merito della richiesta, il Collegio preliminarmente ritiene necessario richiamare la normativa attualmente vigente in tema di contenimento della spesa di personale per gli enti soggetti al patto di stabilità. Questi, come noto, devono contribuire al raggiungimento dei saldi di finanza pubblica conseguendo l'obiettivo assegnato (art. 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. del D.lgs. n. 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 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. Inoltre, vengono a determinarsi ulteriori effetti preclusivi atteso che la mancata riduzione della spesa del personale rispetto a quella degli esercizi precedenti, collide anche con quanto disposto dal comma 3 *quinquies*, dell'articolo

40 del d.lgs 165/2001 nella parte in cui prevede che i presupposti necessari per l'eventuale integrazione delle risorse destinate alla contrattazione integrativa siano costituiti dai *"...parametri di virtuosità fissati per la spesa di personale dalle vigenti disposizioni, in ogni caso nel rispetto dei vincoli di bilancio e del patto di stabilità e di analoghi strumenti del contenimento della spesa"*. Con la conseguenza che la mancata riduzione della spesa del personale, in applicazione dei vincoli di cui al richiamato comma 557, non possa considerarsi parametro di *"virtuosità"* per gli enti locali ai sensi del richiamato articolo 40, comma 3 *quinquies*, del D.lgs. 165/2001. Da ciò ne discende che le possibilità concrete di integrare le risorse finanziarie destinate alla contrattazione decentrata integrativa, vanno anch'esse subordinate al rispetto del vincolo di riduzione della spesa di personale rispetto a quella degli esercizi precedenti in coerenza con i vincoli delineati dall'art. 1, comma 557 della Legge n. 296/2006 e con le previsioni di cui all'articolo 40 comma 3 *quinquies* del D.lgs. 165/2001 (cfr. questa Sezione deliberazioni n. 403 e n. 513/2012/PAR). Peraltro, per gli enti locali soggetti al patto di stabilità il vincolo (di spesa) previsto dal richiamato comma 557 rimane l'unico che deve essere osservato posto che l'obbligo di mantenimento del rapporto tra spesa del personale e spesa corrente al di sotto del 50% quale vincolo (assunzionale) ulteriore (art. 76, comma 7, del D.L. n. 112/2008, come modificato dall'art. 28, comma 11-quater, del decreto legge 6

dicembre 2011, n. 201 convertito con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214), risulta venir meno a seguito dell'abrogazione disposizione che lo contemplava (vedasi quanto disposto dall'articolo 3, comma 5, del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90 che abroga il comma 7 del D.L. 112/2008 sopra richiamato).

Appare utile rammentare come la riduzione tendenziale degli oneri del personale, che trova fondamento anche nell'articolo 91 del Tuel, imponga alle amministrazioni di effettuare una puntuale e capillare programmazione della spesa nel corso dell'esercizio finanziario di volta in volta considerato e una proiezione che abbracci gli esercizi successivi (vedasi ad esempio i precisi gli obblighi imposti a livello di determinazione delle cessazioni anche ai fini del riassorbimento delle eventuali eccedenze di personale previsti dall'articolo 2, comma 11, del D.L. 95/2012).

Il relazione alla detta esigenza, più volte richiamata da questa Sezione nelle sue deliberazioni, si pongono una serie di problemi pratici, dovuti essenzialmente alla rapida sequenza della produzione normativa in materia di vincoli alla spesa corrente ed in particolare a quella del personale. Detti vincoli, infatti, vengono spesso introdotti nel corso dell'esercizio finanziario con la conseguenza, stante anche la mancanza di norme che regolino gli effetti delle nuove previsioni sui rapporti in essere, di determinare una serie di obiettive difficoltà in sede applicativa. Altre volte invece, le dette difficoltà emergono dall'esigenza di

rendere compatibili i vincoli alla spesa del personale con altre disposizioni vigenti, normative e contrattuali, dall'applicazione delle quali deriva un innalzamento del livello della spesa corrente del personale, minacciando talvolta e violando in altre, l'osservanza dei vincoli di riduzione.

Il quesito posto all'attenzione del Collegio da parte del comune di San Pietro in Cairano si annovera proprio in questa ultima tipologia posto che il rispetto del vincolo di riduzione della spesa di personale dell'ente rispetto a quella sostenuta nell'esercizio precedente è posto in dubbio dall'incremento conseguente agli oneri derivanti dalla riespansione di più rapporti di lavoro dal tempo parziale al tempo pieno.

Sul punto, giova evidenziare che l'art. 4 del CCNL del Comparto Regioni – Autonomie Locali del 14 settembre 2000 riconosce ai dipendenti in regime di part-time, la possibilità di ottenere la riconduzione del rapporto alle condizioni originarie (full-time). Ma detta possibilità, che sembra atteggiarsi quale vero e proprio diritto potestativo, viene riconosciuta anche normativamente atteso che l'art. 6, comma 4, del D.L. n. 79/1997, conv. dalla Legge n. 140 del 1997, tutt'oggi in vigore, 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".

Alla luce della richiamata disposizione appare chiaro che le amministrazioni, una volta che il dipendente abbia esercitato detto diritto, potrebbero trovarsi di fronte all'evidenza di dover sostenere per l'esercizio interessato una spesa di personale ben più alta di quella programmata (e rispettosa dei vincoli vigenti), non potendo prevedere puntualmente quando la richiesta alla riespansione dell'orario di lavoro verrà effettivamente formulata dal dipendente.

Appare evidente che in questo caso come in altri già affrontati dalla Sezione si verifica una presunta antinomia tra le disposizioni in vigore che appare necessario risolvere atteso che a fronte degli effetti di un'attività normativamente consentita – la riespansione dell'orario di lavoro a full time - l'ente non può subire delle conseguenze sanzionatorie per la mancata osservanza dei vincoli normativi di spesa, 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"* (si veda questa Sezione, deliberazione n. 287/2011/PAR).

Detto principio, a parere del Collegio, tralasciando la ricorrenza, nel caso di specie, di tutti i presupposti previsti dalle disposizioni normative e contrattuali 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), è applicabile anche alla fattispecie prospettata dall'ente laddove quest'ultimo ha comunque programmato e conseguito la riduzione della spesa del personale nell'esercizio finanziario all'interno del quale viene esercitato da parte del lavoratore il diritto alla riespansione dell'orario di lavoro.

Giova evidenziare, poi, che la Sezione in relazione ad una richiesta di parere vertente sulla stessa questione interpretativa ha affermato che: *"...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" (questa Sezione deliberazione n. 106/2013/PAR).

Peraltro, si osserva ulteriormente 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.

Proprio in relazione a tale assunto il Collegio, nella delibera sopra richiamata, 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")".

La Sezione, alla luce di quanto evidenziato, ritiene che l'eventuale sfioramento da parte del comune di San Pietro in Cariano della spesa del personale a seguito dell'accoglimento della richiesta di riespansione dell'orario di lavoro da parte di alcuni dipendenti attualmente in regime di part time 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, successivamente al verificarsi del superamento del vincolo di spesa in conseguenza all'eventualità sopra richiamata, è tenuto ad indirizzare tutte le scelte discrezionali in materia di spesa di personale e la relativa programmazione al conseguimento nel più breve tempo possibile dell'obiettivo di riduzione posto dall'articolo 1, comma 557 della legge 27

dicembre 2006 n. 296. Ciò, in relazione alla politica di personale, anche ricorrendo a diverse modalità organizzative dei servizi (sia interne all'Ente che esterne, applicando ove opportuno 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 modificate ed integrate dall'art. 19 del D.L. 6 luglio 2012, n. 95, conv. dalla legge 7 agosto 2012, n. 135), o ad una rimodulazione degli stessi (in applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 6, del D.lgs. n. 165/2001 e del citato art. 1, comma 557 della legge 296/2006).

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 San Pietro in Cariano (VR).

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 23 luglio 2014.

Il magistrato relatore

Il Presidente

F.to dott. Giampiero Pizziconi

F.to dott. Claudio Iafolla

Depositato in Segreteria il 24/07/2014

IL DIRETTORE DI SEGRETARIA

(F.to Dott.ssa Raffaella Brandolese)