



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

Delibera n. **282**/2012/SRCPIE/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, nell'adunanza del 18 luglio 2012
composta dai Magistrati:

Dott. ssa	Enrica	LATERZA	Presidente
Dott.	Gianfranco	BATTELLI	Consigliere
Dott.	Giancarlo	ASTEGIANO	Consigliere
Dott.	Giuseppe Maria	MEZZAPESA	Primo Referendario relatore
Dott.	Walter	BERRUTI	Primo Referendario
Dott.ssa	Alessandra	OLESSINA	Primo Referendario

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

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con Regio Decreto 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 e successive
modificazioni;

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;

Vista l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato e modificato dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9;

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

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite di questa Corte n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;

Vista la richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Bagnolo Piemonte, trasmessa per il tramite del Consiglio delle Autonomie, e pervenuta in data 27 giugno 2012;

Vista l'Ordinanza n. 27/2012 con la quale il Presidente di questa Sezione di controllo ha convocato la Sezione per l'odierna seduta e ha nominato relatore il Primo Referendario Dott. Giuseppe Maria Mezzapesa

Udito il relatore;

Ritenuto in

FATTO

L'Ente istante formula una richiesta di parere a seguito della domanda, da parte di un proprio dipendente, già in *part time* al 50 %- concesso inizialmente per due anni dal 1 gennaio 2010 al 31 dicembre 2011, e successivamente prorogato sino al 31 dicembre 2012) - di rinnovo dello stesso, in via definitiva, a partire dal 1 gennaio 2013.

L'Ente, in particolare, formula i seguenti quesiti:

- a) chiede se può concedere al dipendente il rinnovo del part - time, in via definitiva, come richiesto dallo stesso;

- b) considerata, in ogni caso, la necessità di provvedere ad una sostituzione del dipendente in egual misura, chiede se la stessa sia da considerarsi come nuova assunzione, quindi assoggettata al limite del 40 %;
- c) per l'ipotesi in cui non fosse considerata come nuova assunzione, chiede se possa procedersi alla sostituzione, seguendo prima la richiesta di mobilità e, in alternativa, attingendo dalla graduatoria di un concorso già svolto "per l'assunzione di un dipendente istruttore di livello C nella misura del 33,33 per cento", oppure prorogando un dipendente a tempo determinato assunto dal Comune in data 17 maggio 2010 - e già prorogato dal 1 gennaio 2011 al 31 dicembre 2012 - assunzione che, da quanto è dato comprendere, sarebbe avvenuta "attingendo dalla graduatoria di concorso di livello C", di cui sopra;
- d) con riferimento a quest'ultima eventuale ipotesi (proroga del rapporto a tempo determinato già esistente), si chiede se debba essere assoggettata al limite del 50 % delle assunzioni a tempo determinato relativo all'anno 2009 (che per il Comune sarebbe quasi indisponibile);
- e) Infine, nel caso in cui si fosse costretti a negare la richiesta di part time in argomento, non potendosi addvenire ad una sostituzione, si chiede se il rientro al 100 per cento del dipendente richiedente implichi il vincolo di rientro a tempo pieno anche per l'altro dipendente dello stesso ufficio (ufficio nel quale, su quattro dipendenti, dunque, due sarebbero a tempo parziale), in part time all'87,5 per cento dall'anno 2003.

DIRITTO

La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è prevista dall'art. 7, comma 8, della Legge n. 131 del 2003 che, innovando nel

sistema delle tradizionali funzioni della Corte dei conti, dispone che le regioni, i comuni, le province e le città metropolitane possano chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

Con atto del 27 aprile 2004, la Sezione delle Autonomie ha dettato gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, evidenziando, in particolare, i soggetti legittimati alla richiesta e l'ambito oggettivo della funzione.

Occorre pertanto verificare preliminarmente la sussistenza contestuale del requisito soggettivo e di quello oggettivo, al fine di accertare l'ammissibilità della richiesta in esame:

Requisito soggettivo:

La legittimazione a richiedere pareri è circoscritta ai soli Enti previsti dalla legge n. 131 del 2003, stante la natura speciale della funzione consultiva introdotta dalla medesima legge, rispetto all'ordinaria sfera di competenze della Corte.

I pareri richiesti dai comuni, dalle province e dalle aree metropolitane, vanno inoltrati per il tramite del Consiglio delle autonomie locali.

Inoltre la richiesta può considerarsi ammissibile solo se proveniente dall'Organo rappresentativo dell'Ente (Presidente della Giunta regionale, Presidente della Provincia, Sindaco).

La richiesta di parere in esame proviene da un Comune, è stata sottoscritta dal Sindaco, legale rappresentante dell'Ente, come tale capace di manifestarne la volontà, ed è stata trasmessa per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali.

Sotto il profilo soggettivo, dunque, la richiesta di parere si palesa ammissibile.

Requisito oggettivo:

I pareri sono previsti, dalla Legge n. 131 del 2003, esclusivamente nella materia della contabilità pubblica.

L'ambito oggettivo di tale locuzione, in conformità a quanto stabilito dalle Sezioni Autonomie nel citato atto di Indirizzo del 27 aprile 2004, nonché nella deliberazione n. 5/2006, deve ritenersi riferito *"alle normative 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 ed i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione della spesa, l'indebitamento, la rendicontazione ed i relativi controlli"*.

Le Sezioni riunite in sede di controllo, nell'esercizio della funzione di orientamento generale assegnata dall'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno fornito ulteriori chiarimenti (cfr. del. n. 54/2010). Si è precisato, infatti, che la funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo nei confronti degli Enti territoriali deve svolgersi anche in ordine a quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica. Pertanto, ulteriori materie, estranee, nel loro nucleo originario, alla contabilità pubblica - in una visione dinamica dell'accezione che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri - possono ritenersi ad essa riconducibili, per effetto della particolare considerazione riservata dal Legislatore, nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica. Ciò limitatamente, tuttavia, alle questioni che riflettono problematiche interpretative inerenti alle suddette statuizioni recanti i menzionati limiti e divieti, strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di contenimento della spesa ed idonei a

ripercuotersi sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui relativi equilibri di bilancio.

In applicazione dei suddetti principi, si ritiene che non tutti i quesiti posti dal Comune istante rientrino nella nozione di contabilità appena delineata: non quelli di cui alle lettere a) ed e), che presuppongono la mera applicazione di norme giuslavoriste, senza intaccare in via immediata profili connessi al perseguimento di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica; detti profili sono invece ravvisabili negli altri quesiti, che possono, dunque, essere oggetto di esame nel merito.

Anche rispetto a questi ultimi, tuttavia, va ricordato che, come già precisato nei citati atti di indirizzo, nonché in numerose delibere di questa Sezione, possono essere oggetto della funzione consultiva della Corte dei Conti, le sole richieste di parere volte ad ottenere un esame da un punto di vista astratto e su temi di carattere generale. Devono quindi ritenersi inammissibili le richieste concernenti valutazioni su casi o atti gestionali specifici, tali da determinare un'ingerenza della Corte nella concreta attività gestionale dell'Ente e, in ultima analisi, una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza della Corte quale organo magistratuale.

Nei limiti sopra descritti, la richiesta si palesa, dunque, ammissibile anche dal punto di vista oggettivo.

Merito:

La soluzione dei quesiti posti dal Comune istante richiede un inquadramento della disciplina vigente, allo stesso applicabile, in materia di spesa per il personale.

Nel panorama delle misure di coordinamento della finanza pubblica, la disciplina finanziaria della spesa per il personale degli Enti locali è stata interessata, nel corso

degli ultimi anni, da alcuni rilevanti interventi legislativi, volti a perseguire la finalità di un complessivo contenimento della dinamica retributiva ed occupazionale attraverso la previsione di vincoli e limiti operanti in maniera diversa a seconda della sottoposizione o meno del singolo Ente al Patto di stabilità interno.

La diversità di disciplina per le due categorie di enti, trova ragione nel fatto che il concorso al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica si incentra, per gli enti di minori dimensioni, prevalentemente sulle misure di sterilizzazione della spesa di personale, mentre, per gli enti assoggettati al Patto, le predette limitazioni si inseriscono all'interno di restrizioni alla spesa di carattere più generale (cfr. delibera n. 52/ 2010 delle Sezioni riunite, e del. n. 6/2012 della Sezione delle autonomie).

Il Comune istante risulta assoggettato al patto di stabilità. Nei suoi confronti trova pertanto applicazione la vigente disciplina in materia di spesa di personale, che prevede:

- l'obbligo di riduzione della spesa di personale rispetto all'esercizio precedente, come disciplinato dall'art. 1, commi 557 e ss della legge n. 296/2006;
- il limite strutturale, comune a tutti gli enti locali, previsto dalla prima parte del citato art. 76, comma 7, del D.L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, nella Legge 6 agosto 2008, n. 133, a presupposto di ogni tipologia di assunzione e parametrato sul rapporto di incidenza massima (pari al 50%) tra la spesa di personale e le spese correnti;
- il più severo vincolo assunzionale del 40% della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente (art. 76, comma 7, secondo periodo, del D.L. n. 112/2008, come da ultimo modificato dall'art. 4-ter, comma 10, della legge 26 aprile 2012, n. 44, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 2 marzo

2012, n. 16, che ha portato il limite dal 20% al 40% introducendo alcune eccezioni);

- il divieto di assunzioni previsto dal comma 4 dell'art. 76 del D.L. n. 112/2008 per l'ipotesi di mancato rispetto del patto di stabilità interno nell'esercizio precedente.

Alla luce della disciplina sinteticamente richiamata, si chiarisce in via preliminare che qualsiasi assunzione da parte dell'Ente, sarà possibile solo ove risultino rispettati tutti i vincoli soprarichiamati. La circostanza di doversi provvedere alla sostituzione di un dipendente il cui rapporto di lavoro diviene (o, come nel caso di specie, continua ad essere) a tempo parziale, non costituisce fattispecie cui l'ordinamento attribuisce valenza derogatoria rispetto alla rigorosa disciplina sopra richiamata.

Pertanto l'Ente potrà procedere a nuova assunzione: nei limiti in cui la spesa di personale, anche a seguito di tale operazione, risulti comunque ridursi rispetto all'esercizio precedente (art. 1, commi 557 e ss della legge n. 296/2006); solo qualora risulti rispettato il limite previsto dalla prima parte del citato art. 76, comma 7, del D.L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, nella Legge 6 agosto 2008, n. 133, ovvero solo qualora sussista un rapporto di incidenza massima pari al 50%, tra la spesa di personale e le spese correnti; in ogni caso, nel limite del 40% della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente (art. 76, comma 7, secondo periodo, del D.L. n. 112/2008); infine, sempreché non sia incorso nelle sanzioni per mancato rispetto del patto di stabilità interno nell'esercizio precedente (art. 76, comma 4, del D.L. n. 112/2008).

Avuto riguardo alle ulteriori ipotesi formulate dal Comune, si precisa che la mobilità in entrata di un lavoratore proveniente da altra amministrazione assoggettata a disciplina limitativa delle assunzioni, è operazione non qualificabile come

assunzione. Su quest'ultimo punto si richiama la giurisprudenza consolidata di questa Corte (cfr. SS.RR. 59/2010, Sezione delle Autonomie n. 21/2009, nonché di questa Sezione regionale di controllo: n. 59/2010, n. 77/2010, n. 94/2010, n. 42/2001, n. 71/2012), ai sensi della quale, la mobilità, anche intercompartimentale, è da intendersi quale modalità di trasferimento che non genera variazione della spesa complessiva, ovvero operazione neutra per la finanza pubblica, purché avvenga tra Amministrazioni entrambe sottoposte a vincoli in materia di assunzioni a tempo indeterminato. Come già precisato nelle delibere sopra richiamate, resta comunque fermo il rispetto dei limiti di spesa di cui all'art. 1, comma 557, della Legge n. 296/2006. Occorre, infatti, tener conto, oltre che dell'impatto dell'istituto sull'intero settore pubblico, anche degli equilibri del singolo ente, avendo l'evoluzione normativa degli ultimi anni in materia di contenimento della spesa del personale, sempre più calibrato tale finalità, ponendo specifici parametri per ciascun ente. Pertanto, anche i trasferimenti per mobilità in entrata devono ritenersi ammessi nei limiti consentiti dalla restrittiva normativa vigente in materia di spesa del personale, a nulla rilevando sotto questo profilo l'invarianza della spesa pubblica per l'intero comparto.

Si precisa, ancora, per i contratti a tempo determinato cui si fa riferimento nella richiesta di parere, che all'Ente trova applicazione l'art. 9, comma 28, del D.L. n. 78/2010, norma che pone due distinti obblighi di contenimento: il primo relativo ai rapporti di lavoro "a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa" (50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009); il secondo relativo ai "contratti di formazione-lavoro, ad altri rapporti formativi, alla somministrazione di lavoro, nonché al lavoro accessorio" (50 per cento della spesa sostenuta per le rispettive finalità nell'anno

2009). Sull'interpretazione di tale norma e sulle modalità per la sua applicazione agli enti locali si sono espresse le SS.RR. di questa Corte con Del. n. 11 del 17 aprile 2012, i cui contenuti sono stati già riassunti, come segue, da questa Sezione nella delibera n. 223/2012:

"Le SS.RR., in sintesi per quanto qui più interessa, hanno stabilito che:

- tali disposizioni limitatrici, che costituiscono principi di coordinamento della finanza pubblica, non sono quindi direttamente rivolte agli enti locali, anche, se per la loro applicazione, essi devono adeguarsi ai relativi principi generali, al fine di garantire il contenimento della spesa per assunzioni a tempo determinato, e rapporti assimilati, nei limiti previsti dalla legge;
- alla base della valutazione operata dal legislatore può porsi la considerazione che il limite di spesa introdotto con riferimento a specifiche forme contrattuali, possa tradursi in un vincolo al ricorso a determinate tipologie di rapporti di lavoro tale da incidere sulle prerogative di autorganizzazione degli enti;
- le norme in tema di assunzioni presso gli enti locali introdotte dalla L. n. 183/2011 (legge di stabilità per il 2012), costituiscono un sistema compiuto: da un lato si precisa che i limiti al turn over riguardano le sole assunzioni a tempo indeterminato, dall'altro s'introducono limiti di spesa che sostanzialmente si traducono in limiti alla stipula dei contratti anche relativamente alle diverse forme di rapporti temporanei. In tal modo la disciplina complessiva di limitazione alle assunzioni risulta diversamente articolata per quelle a tempo indeterminato, sottoposte ad un limite relativo al turn over, rispetto a quella relativa al tetto di spesa con riferimento al livello raggiunto in un esercizio pregresso, che riguarda in particolare i rapporti a tempo determinato;



- il limite di spesa di cui all'art. 9 comma 28 del DL n. 78/2010 può, quindi, intendersi rivolto al duplice scopo tanto di costituire una barriera all'impiego delle figure contrattuali considerate, quanto di evitare che le amministrazioni assoggettate a limiti più stringenti per le assunzioni a tempo indeterminato ricorrano a tali contratti per eludere il regime vincolistico;
- tali limiti, così come fissati dal legislatore statale, peraltro risultano immediatamente operativi e cogenti anche nei confronti degli enti locali nei casi in cui non abbisognino di adattamento, essendo, quindi, suscettibili di diretta applicazione, mentre solo in presenza di particolari necessità, da dimostrare a fondamento di un atto regolamentare, può essere adottato un atto generale conformativo del potere nei limiti dei principi posti dalla norma statale".

P.Q.M.

Nelle su estese osservazioni è il parere di questa Sezione.

Copia del parere sarà trasmessa a cura del Direttore della Segreteria all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

Così deliberato in Torino nell'adunanza del 18 luglio 2012.


Il Primo Referendario Relatore
Dott. Giuseppe Maria MEZZAPESA

Il Presidente
Dott.ssa Enrica LATERZA



Depositato in Segreteria il
Il Funzionario Preposto
Dott. Federico SOLA

19 LUG. 2012

