

REPUBBLICA ITALIANA
LA
CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente Relatore
dott. Antonio Caruso	Consigliere
dott. Giorgio Cancellieri	Consigliere
dott. Giancarlo Penco	Consigliere
dott. Giuliano Sala	Consigliere
dott. Angelo Ferraro	Consigliere
dott. Giancarlo Astegiano	I° Referendario
dott. Gianluca Braghò	Referendario
dott. Massimo Valero	Referendario

nell'adunanza del 15 gennaio 2009

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la deliberazione n. 1/pareri/2004 del 3 novembre 2004 con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento e sulla formulazione dei pareri previsti dall'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista la nota n. 4726 del 9 dicembre 2008 con la quale il Sindaco del Comune di Motteggiana (Mn) ha chiesto un parere su quesiti illustrati nella parte in fatto;

Vista l'ordinanza n. 2 del 12 gennaio 2009 con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta proveniente dal Sindaco del Comune Motteggiana (Mn);

Udito il Presidente relatore.

FATTO

Il Sindaco del Comune di Motteggiana (MN) ha chiesto alla Sezione di rendere apposito parere in merito ad una serie di quesiti relativi alla spesa per il personale.

Più precisamente, con riferimento alla previsione, nell'ambito del programma del fabbisogno di personale, di un posto d'organico di funzionario direttivo contabile - cat. D3 da coprirsi mediante progressione verticale, il Comune ha chiesto:

1) se la progressione verticale da cat. D1 a cat. D3 debba rispettare il limite di cui all'art. 1, comma 562, della Legge n. 296/2006;

2) se, ai sensi dell'art. 33 del CCNL comparto Regioni ed Autonomie locali del 22/1/2004, le quote dell'indennità di comparto, riferite al personale di cat. D1, a carico delle risorse decentrate, tornino nella disponibilità del fondo, e l'intera indennità debba essere posta a carico del bilancio a seguito dell'inquadramento del personale in cat. D3.

Il Comune ha posto ulteriori quesiti in riferimento alla copertura di posti in organico mediante ricostituzione del rapporto di lavoro (ai sensi dell'art. 26 del CCNL Comparto Regioni ed Autonomie locali del 14/9/2000) riguardante personale trasferito ad un'Unione di Comuni con decorrenza dall'1/1/2006 e quindi dimessosi dal servizio presso il Comune con decorrenza da quella data. Ha spiegato il Comune di aver effettuato il recesso dall'Unione con decorrenza dall'1/1/2007, concordando con l'Unione medesima, mediante deliberazione dei rispettivi Consigli, di far tornare nella disponibilità del Comune tutto il personale a suo tempo trasferito.

Al riguardo il Comune ha chiesto:

a) se la copertura di un posto d'organico vacante mediante ricostituzione di un rapporto di lavoro, ex art. 26 del CCNL suindicato, debba considerarsi "nuova assunzione";

b) fino a quando è possibile per il Comune utilizzare la disponibilità del predetto posto vacante, disponibilità compresa e specificata negli accordi tra il Comune e l'Unione;

c) se la quota dell'indennità di comparto del personale cessato a seguito di trasferimento all'Unione, gravante sulle risorse decentrate, è ancora ascrivibile alle

risorse decentrate anche nel caso in cui il posto d'organico sia stato nel frattempo soppresso e ne sia stato istituito uno di diverso profilo e categoria;

d) se la quota di RIA (retribuzione integrativa accessoria) e di indennità *ad personam* in godimento dal personale al momento della cessazione, torni nelle disponibilità del fondo del Comune per lo sviluppo ed il miglioramento del personale (art. 15 del CCNL Comparto Regioni ed autonomie locali del 31/3/1999) a decorrere dall'1/1/2007.

IN VIA PRELIMINARE

Sull'ammissibilità della richiesta

La richiesta del parere in esame è fondata sull'art. 7, comma 8, della Legge 5 giugno 2003, n. 131, che attribuisce alla Corte dei conti una funzione consultiva in materia di contabilità pubblica.

La Sezione, preliminarmente, è chiamata a verificare la presenza dei requisiti di ammissibilità della richiesta, come elaborati dalla giurisprudenza contabile e sostanzialmente riconducibili a tre profili:

- la legittimazione del soggetto che effettua la richiesta;
- l'ambito oggettivo delle materie entro le quali può espletarsi la funzione consultiva di questa Corte;
- i rapporti tra tale funzione consultiva e, da un lato, l'attività amministrativa, dall'altro le funzioni giurisdizionali civile, penale, amministrativa e contabile.

In ordine al soggetto legittimato a proporre i quesiti, è ormai orientamento consolidato (per tutte Sez. controllo Lombardia, deliberazione n. 1/pareri/2004) che la mancata istituzione, come nelle Regione Lombardia, del Consiglio delle autonomie, previsto dall'art. 7 della Legge cost. n. 3/2001, non costituisce elemento ostativo alla richiesta di parere proveniente direttamente dagli enti richiamati dall'art. 7, comma 8, della Legge n. 131/2003; ciò in base alla considerazione sia del tenore letterale di quest'ultima disposizione di legge (che usa la locuzione "di norma"), sia della ratio della stessa, che è quella di prevedere una sorta di "filtro" per la sottoposizione alla Corte dei conti delle sole questioni di portata generale.

Del pari risulta consolidato l'orientamento in ordine al soggetto legittimato a formalizzare la richiesta di parere, individuato nell'organo rappresentativo dell'ente, come tale "capace" di manifestarne la volontà, e cioè, per il Comune, il Sindaco, oltre al Consiglio comunale nel caso di pareri richiesti su atti di normazione.

Nel caso di specie la richiesta di parere è, conformemente a quanto si è detto, sottoscritta dal Sindaco del Comune di Motteggiana (MN).

Per quanto riguarda il requisito di ammissibilità oggettiva del parere, si ritiene che debba essere operata una distinzione nell'ambito dei vari quesiti sottoposti dal Comune di Motteggiana.

Infatti, sicuramente rientrano nella materia della contabilità pubblica i quesiti più strettamente attinenti all'individuazione e all'interpretazione della disciplina normativa riguardante la spesa per il personale contenuta in leggi finanziarie, sul contenimento e sull'equilibrio della spesa pubblica, ed incidente sulla formazione e gestione del bilancio dell'ente, in relazione ai limiti per le assunzioni di personale.

Si tratta più precisamente dei quesiti 1), a) e b), i quali, inoltre, hanno una formulazione "generale", nel senso chiarito da questa Sezione (in primis dalla deliberazione n. 9/pareri/2006) e non risultano interferire con le funzioni di controllo o giurisdizionali svolte dalla magistratura contabile e neppure con alcun altro giudizio civile o amministrativo che sia in corso.

Per quanto riguarda, invece, i quesiti 2), c) e d) attinenti alle modalità applicative di istituti giuslavoristici, quali l'indennità di comparto, la retribuzione integrativa accessoria e l'indennità *ad personam*, si ritiene che debba esserne evidenziata l'inammissibilità oggettiva. Su analoghe fattispecie, inerenti sostanzialmente l'interpretazione di norme di contrattazione collettiva, questa Sezione ha già avuto modo di pronunciarsi più volte, dichiarando l'inammissibilità della richiesta di parere, richiamando i principi e la delimitazione dell'ambito della contabilità pubblica come affermati dalla Sezione Autonomie con la deliberazione n. 5/AUT/2006 (deliberazioni nn. 39/pareri/2007 e 41/pareri/2007), nonché sulla base della considerazione che *"nell'ordinamento giuslavoristico le questioni sull'interpretazione dei contratti collettivi sono rimesse, in prima battuta, alla definizione consensuale delle parti che li hanno sottoscritti, secondo il procedimento, legislativamente disciplinato, che può condurre finanche alla sostituzione della clausola controversa (cfr. artt. 47 e 49 D. lgs. 30 marzo 2001 n. 165). Il sistema risponde all'esigenza fondamentale di garantire che norme che investono il rapporto di lavoro di tutti i lavoratori di una determinata categoria vengano interpretate, applicate e modificate secondo procedure che ne garantiscano l'uniformità su tutto il territorio nazionale, in ossequio ai principi di cui agli artt. 3, 36 e 37 della Costituzione"* (deliberazioni nn. 45/pareri/2008 e 83/pareri/2008).

NEL MERITO

Entrando nel merito dei quesiti ritenuti ammissibili, in particolare con riferimento al quesito 1), si ritiene di aderire al consolidato orientamento della giurisprudenza amministrativa e contabile (Cons. di Stato 9/11/2005 e Corte conti Sez. controllo Lombardia n. 90/pareri/2008, Sez. controllo Veneto n. 122/2007/Par.), che ritiene che la progressione verticale sia da considerare nuova assunzione, come tale sottoposta alla disciplina normativa prevista, per gli enti non sottoposti al Patto di stabilità, dalla Legge n. 296/2006 (art. 1, comma 562), come modificata dalla Legge n. 244/2007 (art. 3, comma 121), nonché dal D.L. n. 112/2008 (art. 76), fermo restando che si prescinde in questa sede da ulteriori problematiche, non sottoposte all'odierno esame, quale, esemplificativamente, quella inerente alla legittimità della progressione verticale in alternativa alla procedura concorsuale, che codesto Comune dovrebbe vagliare in via preliminare.

Per quanto riguarda i quesiti a) e b), occorre innanzi tutto osservare che l'art. 26, comma 1, del citato CCNL del 14/9/2000 prevede che il dipendente, il cui rapporto di lavoro si sia interrotto per effetto di dimissioni, può richiedere, entro cinque anni dalla data delle dimissioni stesse, la ricostituzione del rapporto di lavoro; la stessa norma specifica che l'accoglimento della domanda è subordinato alla vacanza del posto nella dotazione organica dell'amministrazione. Deve ritenersi, pertanto, che con la ricostituzione si instauri un nuovo rapporto di lavoro svincolato da quello precedente (salvo il ricongiungimento dei due periodi a fini pensionistici) e che, in termini economico-finanziari, la riammissione in servizio sia sottoposta ai vincoli previsti dalla disciplina normativa sulle assunzioni da parte degli enti locali finalizzati al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica nonché ad una valutazione da parte dell'ente della opportunità – convenienza di procedere alla ricostituzione del rapporto.

Alla luce di queste considerazioni, il "ritorno" nell'organico del Comune del personale dimissionario assunto *illo tempore* dall'Unione, configurando per l'ente una nuova assunzione, è da intendersi sottoposto ai limiti della normativa vigente, tra cui, innanzi tutto, l'obbligo di contenere le spese per il personale nei limiti di quanto impegnato nell'anno 2004, imposto dall'art. 1, comma 562, della Legge n. 296/2006.

Per quanto riguarda, invece, l'altro limite previsto dal comma 562, ossia il divieto di procedere a nuove assunzioni se non nei limiti delle cessazioni dei rapporti di lavoro a tempo indeterminato avvenute nell'anno precedente, questa Sezione ritiene di confermare l'interpretazione già espressa nella deliberazione n. 33/pareri/2008, secondo cui è da ritenersi che *"l'inciso complessivamente*

intervenute nel precedente anno sia da intendersi nel senso di cessazioni dal servizio avvenute nel periodo di riferimento e refluenti nell'anno precedente a quello di raffronto in modo da formare un numero di vacanze complessivamente utilizzabili", pur se in contrasto con il parere della Sezione autonomie n. 8 del 4 luglio 2008

Conseguentemente, si ritiene che, ove l'ente abbia lasciato vacanti i posti del personale dimissionario a far data dall'1/1/2006, esso possa correlativamente effettuare il ritorno di tale personale nel proprio organico, non ponendosi la necessità di un effettivo ampliamento della pianta organica per procedere alla riassunzione del personale interessato (su fattispecie analoga cfr. deliberazione n. 68/pareri/2008).

Conclusivamente la Sezione ritiene ammissibile la richiesta di parere concernente i quesiti sugli effetti della progressione verticale, sulla natura della ricostituzione del rapporto di lavoro ex art. 26 del CCNL, sul calcolo della disponibilità dei posti in organico ai sensi dell'art. 1 comma 562 della l. n. 296/2006 dichiara inammissibili i quesiti che investono le modalità applicative di istituti giuslavoristici inseriti nei CCNL

Nell'ambito dei quesiti ammissibili la Sezione afferma che la ricostituzione di un rapporto di lavoro interrotto per dimissioni configura una "nuova assunzione" ed è perciò sottoposto all'obbligo di contenimento delle spese di cui all'art. 1 comma 562, della l. 296/2006.

Inoltre la Sezione conferma l'interpretazione della suddetta norma nel senso che il limite ivi previsto è dato dalle cessazioni intervenute nel periodo di riferimento e rifluite nell'anno precedente.

P.Q.M.

Nelle considerazioni espresse è il parere della Sezione.

Il Presidente relatore
(Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria
22 gennaio 2008
il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)