



## CORTE DEI CONTI

### SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

Delibera n. 19/2010/SRCPIE/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, nell'adunanza del 16 marzo 2010, composta dai Magistrati:

|          |                          |                             |
|----------|--------------------------|-----------------------------|
| Dott.    | Ugo REPPUCCI             | Presidente                  |
| Dott.    | Gianfranco BATTELLI      | Consigliere                 |
| Dott.    | Salvatore CORRADO        | Consigliere                 |
| Dott.    | Giuseppe Maria MEZZAPESA | Primo Referendario relatore |
| Dott.    | Walter BERRUTI           | Referendario                |
| Dott.ssa | Alessandra OLESSINA      | 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, con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria una Sezione Regionale di controllo, 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;

Visto l'atto di 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 richiesta proveniente dal Comune di Susa, n. 1644 del 3 febbraio 2010, recante un quesito avente ad oggetto la sostituzione di personale da porre in comando;

Vista l'Ordinanza n. 11/PAR/2010, 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

Il Comune di Susa, intendendo accogliere una richiesta di comando formulata dal Ministero della Giustizia, ai sensi dell'articolo 3, comma 128, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, per le esigenze di servizio della Sezione distaccata del Tribunale di Susa, vorrebbe provvedere alla sostituzione della persona comandata attraverso la trasformazione a tempo pieno del rapporto di lavoro di personale con contratto di lavoro a tempo parziale.

In particolare il Comune, non avendo rispettato il patto di stabilità per il 2009, chiede, in costanza di redazione del bilancio di previsione per il 2010, se la prospettata procedura possa ritenersi conforme alle disposizioni di cui agli articoli 77 *bis*, comma 21, e 76, comma 4, del D.L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito con legge 6 agosto 2008, n. 133 che sanciscono, in caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno nell'esercizio precedente, il divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale.

#### MOTIVAZIONI DELLA DECISIONE

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:

1) 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 alla ordinaria sfera di competenze della Corte.

I pareri richiesti dai comuni, dalle province e dalle aree metropolitane, vanno inoltrati "di norma" per il tramite del Consiglio delle autonomie locali. L'inesistenza dell'organo non costituisce tuttavia elemento ostativo alla richiesta di parere, visto che la disposizione normativa usa la locuzione "di norma", non precludendo, quindi, in linea di principio, la richiesta diretta da parte degli enti.

Infine 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 dal Comune di Susa, ed è stata formalizzata dal suo Sindaco.

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

2) 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, da ultimo, nella deliberazione n. 5/2006, deve ritenersi riferito alla "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".

Inoltre, come precisato nei citati atti di indirizzo, possono rientrare nella 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.

La richiesta di parere, per quanto funzionale all'adozione di uno specifico atto di gestione, riveste carattere generale, in quanto diretta ad ottenere un parere in merito alla corretta interpretazione ed applicazione di norme valide per la generalità degli enti aventi le stesse caratteristiche del Comune richiedente.

Pertanto, questa Sezione, senza ingerirsi nelle autonome scelte gestionali dell'Ente, ritiene di poter pronunciarsi sull'istituto di carattere generale oggetto della richiesta, rendendo un parere in astratto in una materia che, riguardando l'applicazione di norme sul contenimento della spesa pubblica incidenti sulla formazione e gestione del bilancio dell'ente, può considerarsi attinente alla contabilità pubblica.

Per le sopra esposte ragioni, la richiesta di parere si palesa ammissibile anche dal punto di vista oggettivo.

### 3) Merito:

Il Ministero della Giustizia ha formulato al Comune di Susa una richiesta di comando, per le esigenze di servizio della Sezione distaccata del Tribunale di Susa, ai sensi dell'articolo 3, comma 128, della legge 24 dicembre 2007, n. 244.

La disposizione citata stabilisce che, per sopperire alle gravi carenze di personale degli uffici giudiziari, il Ministero della giustizia è autorizzato a coprire

temporaneamente i posti vacanti negli uffici giudiziari, per gli anni 2008, 2009 e 2010, oltre che mediante il ricorso alle procedure di mobilità, anche mediante l'utilizzazione in posizione di comando di personale di altre pubbliche amministrazioni, anche di diverso comparto, secondo le vigenti disposizioni contrattuali.

Il Comune istante intenderebbe provvedere alla sostituzione della persona da comandare, attraverso la trasformazione a tempo pieno del rapporto di lavoro di alcune unità di personale con contratto di lavoro a tempo parziale.

In virtù di quanto dettato all'articolo 3, comma 101, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008), la trasformazione a tempo pieno del rapporto di lavoro del personale assunto con contratto di lavoro a tempo parziale equivale a nuova assunzione, e pertanto può avvenire solo nel rispetto delle modalità e dei limiti previsti dalle disposizioni vigenti in materia di assunzioni (sul punto cfr. il parere rilasciato da questa Sezione con deliberazione n. 28/Par./2008).

Non avendo il Comune rispettato il patto di stabilità per il 2009, vengono in rilievo le disposizioni di cui agli articoli 77 *bis*, comma 21, e 76, comma 4, del D.L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito con legge 6 agosto 2008, n. 133, che sanciscono, in caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno nell'esercizio precedente, il divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale.

Pertanto, in virtù dell'equiparazione a nuova assunzione della trasformazione a tempo pieno del rapporto di lavoro del personale assunto con contratto di lavoro a tempo parziale, il rigoroso divieto di procedere a nuove assunzioni per gli enti inadempienti, risulta applicabile al Comune istante anche nella fattispecie illustrata.

Nella richiesta di parere in esame, l'Ente avanza l'ipotesi di poter derogare alla richiamata disciplina, in considerazione della peculiarità della fattispecie in esame: per la necessità di colmare una riduzione "di fatto" dell'organico dovuta

al comando, si andrebbe ad adottare una procedura che non altererebbe l'organigramma e, sempre secondo il Comune, non comporterebbe maggiori oneri per l'Ente, in considerazione del rimborso delle spese sostenute per il personale comandato presso altre amministrazioni.

Al riguardo, questa Sezione, riprendendo argomentazioni già svolte anche da altre Sezioni regionali, ritiene opportuno sottolineare la formulazione ampia e omnicomprensiva del divieto posto dall'art. 76. *"Tale formulazione manifesta una voluntas legis volta a ricomprendere ogni genere di rapporto che sia sostanzialmente configurabile come rapporto di lavoro a vantaggio dell'ente soggetto a divieto di assunzioni, senza distinzione alcuna che possa basarsi su aspetti più formali quali il "titolo" giuridico della costituzione, la "tipologia contrattuale" utilizzata nonché qualsivoglia ulteriore elemento o circostanza che, pur caratterizzando in un modo o nell'altro il rapporto lavorativo, non ne faccia comunque venire meno l'essenza, da ravvisarsi sulla base dei due elementi fondamentali sopra ricordati dell'essere la prestazione lavorativa rivolta nella sostanza a vantaggio dell'ente e dell'essere le relative spese sostenute nella sostanza e in una qualche misura dall'ente medesimo.*

*Del resto, l'omnicomprensività della suddetta voluntas legis è coerente con la ratio della disposizione che risponde, da un lato, all'esigenza di assicurare un controllo stringente della spesa di personale, tra le voci più importanti e critiche che compongono la spesa pubblica, e, dall'altro lato, di assicurare una puntuale osservanza del Patto di stabilità, anche attraverso la previsione a carico degli enti inadempienti di sanzioni, quali il divieto di nuove assunzioni, che incidono sulla loro autonomia decisionale in ordine alle modalità di impiego delle proprie risorse. E' evidente come la concreta realizzazione di tali obiettivi verrebbe nei fatti vanificata ove si accedesse a interpretazioni che, introducendo dei distinguo sulla base di elementi meramente formalistici quali la tipologia o il titolo giuridico del rapporto, venissero nei fatti a restringere la portata omnicomprensiva che il Legislatore ha inteso assegnare al divieto, consentendo*

*nei fatti all'ente di realizzare, semplicemente vestendola di alcune forme giuridiche piuttosto che di altre, l'effetto sostanziale vietato di poter spendere risorse per avvalersi, pur avendo violato il Patto di stabilità, delle prestazioni di nuove forze lavorative" (cfr. Sezione regionale per il Veneto, parere n. 6 del 2010).*

Questa Sezione, nel condividere integralmente le argomentazioni sopra riportate, con riferimento alla particolare fattispecie in esame precisa come la trasformazione a tempo pieno di rapporti di lavoro di personale assunto con contratto di lavoro a tempo parziale, debba ritenersi parimenti inibita dalle disposizioni di cui al citato art. 76, in quanto, in primo luogo risulterebbe vanificata la rigida sanzione a carico dell'ente inadempiente, tesa a circoscriverne l'autonomia decisionale in ordine alle modalità di impiego delle proprie risorse. In secondo luogo, attraverso la prospettata operazione si produrrebbero incrementi di spesa destinati a protrarsi anche negli esercizi successivi, che non possono giustificarsi con l'esigenza di sostituire, per un esercizio, un'unità comandata presso altra amministrazione. Risulterebbe, dunque, non assecondata l'esigenza, sottesa alle richiamate previsioni di legge, di assicurare un controllo stringente sulla spesa di personale.

Sul punto, questa Sezione ritiene opportuno ricordare come le analizzate disposizioni sul blocco delle assunzioni per gli enti che non abbiano rispettato il patto di stabilità interno nell'esercizio precedente, si inseriscano in una più ampia disciplina rispondente alla necessità di porre un freno alla crescita di voce di spesa in materia di personale, che il legislatore ha fatto propria, attraverso un vincolo restrittivo che si è evoluto nel tempo, trasformandosi da obiettivo autonomo e prefissato nella misura (legge finanziaria per il 2006) a generale obiettivo di contenimento della voce di spesa, che concorre a determinare i saldi finanziari del patto di stabilità (legge finanziaria per il 2007).

L'articolo 1, comma 557, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (finanziaria 2007), come modificato dall'art. 3, comma 120, della L. 24 dicembre 2007 n.

244, stabilisce che gli Enti sottoposti al patto di stabilità interno assicurino la riduzione della spesa del personale (che comprende anche le voci indicate dall'art. 76, comma 1, del D.L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), garantendo il contenimento della dinamica retributiva ed occupazionale, anche attraverso la razionalizzazione delle strutture burocratiche e amministrative.

A parere di questa, come di altre Sezioni Regionali della Corte dei conti, dunque, alla luce della richiamata disciplina, l'Ente locale deve adottare, sul piano programmatico e gestionale, ogni misura idonea a garantire il contenimento della spesa del personale, utilizzando come parametro le voci di spesa dell'esercizio precedente (sul punto, da ultimo, Deliberazione n. 3/SEZAUT/2010/QMIG, ma si rinvia anche ai precedenti pareri espressi sulla disciplina in esame da questa Sezione, n. 37/Par./2008; n. 13/2009/PAR; n. 31/2009/PAR).

Il Comune istante, non trovandosi peraltro nelle condizioni in presenza delle quali è consentito derogare alle richiamate disposizioni (cfr. sempre il succitato comma 557 della finanziaria 2007, come modificato dall'articolo 3, comma 120, della legge n. 244 del 2007 - legge finanziaria 2008), è inequivocabilmente chiamato ad assicurare la riduzione delle spese di personale, garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale.

Si ricorda ancora come il quadro normativo sia stato arricchito dalle previsioni contenute nel già richiamato D.L. n. 112 del 2008 che, all'art. 76, comma 1, oltre a introdurre, come già accennato, ipotesi di blocco totale delle assunzioni, al comma 5 ha previsto, in aggiunta all'obbligo di contenimento delle spese di personale, l'obbligo di riduzione dell'incidenza percentuale di tali spese rispetto al complesso delle spese correnti, con prioritaria attenzione per le dinamiche di crescita della spesa per la contrattazione integrativa.

Pertanto, ferma l'operatività del divieto di assunzione sopra richiamato nell'ipotesi di mancato rispetto del patto di stabilità, si evidenzia come, in ogni



caso, alla luce della richiamata disciplina, la trasformazione a tempo pieno di una o più unità di personale già operative nell'Ente, producendo un incremento della spesa destinato a protrarsi anche negli esercizi successivi, debba trovare giustificazione all'interno di iniziative tese ad assicurare, nel loro complesso, la riduzione delle spese di personale, garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale, risultando di per sé non sufficiente l'esigenza di sostituire, per un esercizio, una unità comandata presso altra amministrazione.

P.Q.M.

Nelle su estese osservazioni è il parere di questa Sezione.

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 nella camera di consiglio del 16 marzo 2010.

Il Primo Referendario Relatore

F.to Dott. Giuseppe Maria MEZZAPESA

Il Presidente

F.to Dott. Prof. Ugo REPPUCCI

Depositato in Segreteria il 16 marzo 2010

Per il Dirigente

Dott. Gregorio VALENTINI

F.to Dott. Federico SOLA