



## **CORTE DEI CONTI**

### **SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE**

Delibera n. 7/2011/SRCPIE/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, nell'adunanza del 9 febbraio 2011, composta dai Magistrati:

|                                |                       |
|--------------------------------|-----------------------|
| Dott. Gianfranco BATTELLI      | Presidente f.f.       |
| Dott. Giuseppe Maria MEZZAPESA | Primo Referendario    |
| Dott. Walter BERRUTI           | Referendario relatore |
| Dott. Alessandra OLESSINA      | Referendario          |

Visto l'art. 100, comma 2, 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 L. 14 gennaio 1994 n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

Vista la deliberazione n. 14/2000 delle Sezioni riunite della Corte dei conti, adottata nell'adunanza del 16 giugno 2000, concernente il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti come modificato dalla delibera del Consiglio di Presidenza n. 229 del 19/06/2008;

Vista la L. 5 giugno 2003 n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla L. cost. 18 ottobre 2001 n. 3 e, in particolare, l'art. 7, comma 8;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie approvata nell'adunanza del 27 aprile 2004 avente a oggetto indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 9 del 3 luglio 2009 avente a oggetto le modifiche degli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo;

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

Vista la richiesta proveniente dal Comune di Nichelino n. 50620 del 26 novembre 2010, protocollata in arrivo il giorno 7 dicembre seguente, recante un quesito in materia di spesa per il personale;

Vista l'Ordinanza n. 4/PAR/2011, con la quale il Presidente di questa Sezione di controllo ha convocato la Sezione per l'odierna seduta e ha nominato relatore il Referendario Dott. Walter BERRUTI;

Udito il relatore;

Ritenuto in

#### FATTO

Il Comune di Nichelino, con nota a firma del suo Sindaco, ha formulato una richiesta di parere, ai sensi dell'articolo 7, comma 8 L. n. 131/2003, in materia di spesa per il personale. Richiamato l'obbligo, posto a carico degli enti soggetti a patto di stabilità, di riduzione della spesa di personale rispetto a quella dell'anno precedente, ha articolato il seguente quesito:

*“questo Comune, quale ente soggetto al patto di stabilità, chiede di conoscere come debba essere considerata la maggior spesa derivante dall'applicazione dell'art. 4, comma 14 del CCNL Enti Locali 14.9.2000, a mente del quale “I dipendenti con rapporto di lavoro a tempo parziale hanno diritto di tornare a tempo pieno alla scadenza di un biennio dalla trasformazione, anche in soprannumero... omissis ..”. In particolare si chiede di conoscere l'avviso di codesta Sezione in merito alla possibilità di portare tale maggior spesa in detrazione dall'ammontare della spesa del personale (e rispettare così il limite posto dalla spesa dell'anno precedente), al pari della spesa per i rinnovi contrattuali, posto che l'Ente, alla luce della richiamata e tutt'ora vigente disciplina contrattuale, non ha alcuna possibilità di intervenire su tale fattispecie”.*

## MOTIVAZIONI DELLA DECISIONE

La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è prevista dall'art. 7, comma 8 L. n. 131/2003, che, innovando il 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 deliberazione approvata nell'adunanza del 27 aprile 2004, la Sezione delle Autonomie ha adottato 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 dei requisiti, soggettivo e oggettivo, di ammissibilità.

1. La legittimazione a richiedere pareri è circoscritta ai soli enti previsti dalla L. n. 131/2003, stante la natura speciale della funzione consultiva intestata alla 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, poiché 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 Nichelino ed è stata sottoscritta dal Sindaco, dunque, essa, sotto il profilo soggettivo, è ammissibile.

2. I pareri sono previsti, dalla L. n. 131/2003, esclusivamente nella materia della contabilità pubblica.

L'ambito oggettivo di tale locuzione, in conformità a quanto stabilito dalla Sezione Autonomie nei citati atti d'indirizzo, 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".

La funzione consultiva, poi, non può rivolgersi a quesiti che implicino valutazioni di comportamenti amministrativi oggetto d'iniziativa giudiziarie, anche eventuali, proprie della Procura della stessa Corte dei conti, ne' può avere ad oggetto condotte suscettibili di essere sottoposte all'esame di organi della giurisdizione ordinaria, contabile o tributaria, al fine di evitare che i pareri prefigurino soluzioni non conciliabili con successive pronunce giurisdizionali.

Possono rientrare nella funzione consultiva della Corte dei Conti le sole richieste di parere volte a ottenere un esame da un punto di vista astratto e su temi di carattere generale.

Inoltre, come di recente messo in luce dalle Sezioni riunite in sede di controllo (Del. 17 novembre 2010 n. 54), tale funzione consultiva può svolgersi nei confronti di quei 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, contenuti nelle leggi finanziarie e in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'ente e sui pertinenti equilibri di bilancio. Così sono riconducibili alla contabilità pubblica quelle questioni che, pur pertinenti a materie a questa estranee, nel loro nucleo originario, possono ritenersi ad essa riconducibili per effetto della particolare

considerazione riservata dal legislatore, nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica. Si tratta di quelle questioni che riflettono problematiche interpretative inerenti alle suddette statuizioni, recanti limiti e divieti strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di contenimento della spesa e idonei a ripercuotersi sulla sana gestione finanziaria dell'ente e sui relativi equilibri di bilancio. Il quesito posto, coinvolgendo tali problematiche interpretative di ordine generale (in particolare le norme, contenute in leggi finanziarie, concernenti limitazioni alla spesa per il personale degli enti locali), può ritenersi rientrante nella materia della contabilità pubblica come sopra definita ed essere dunque esaminato nel merito.

Infine, la richiesta medesima non risulta interferire con le funzioni di controllo o giurisdizionali svolte dalla magistratura contabile, ne' con alcun altro giudizio.

### 3. Nel merito.

Per quanto qui interessa, l'art. 4 del CCNL Enti locali del 14 settembre 2000, rubricato "*Rapporto di lavoro a tempo parziale*", prevede che gli enti possano costituire rapporti di lavoro a tempo parziale mediante assunzione, nell'ambito della programmazione triennale del fabbisogno di personale, ai sensi delle vigenti disposizioni, ovvero mediante trasformazione di rapporti di lavoro da tempo pieno a tempo parziale su richiesta dei dipendenti interessati (comma 1). Il comma 14 del medesimo articolo recita: "*I dipendenti con rapporto di lavoro a tempo parziale hanno diritto di tornare a tempo pieno alla scadenza di un biennio dalla trasformazione, anche in soprannumero oppure, prima della scadenza del biennio, a condizione che vi sia la disponibilità del posto in organico*". Si attribuisce, quindi, ai dipendenti che hanno trasformato il rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale il diritto di tornare a tempo pieno, anche in soprannumero, se è decorso un biennio dalla trasformazione, oppure a condizione che vi sia la disponibilità

del posto in organico qualora la domanda di trasformazione sia proposta prima.

Il Comune, dovendo fare applicazione di tale norma, chiede se la conseguente maggior spesa debba essere computata nelle spese di personale agli effetti dell'art. 1, comma 557 L. n. 296/2006.

Quest'ultimo, nel testo sostituito dal D.L. n. 78/2010 conv. in L. n. 133/2010, stabilisce che: *"Ai fini del concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, gli enti sottoposti al patto di stabilità interno assicurano la riduzione delle spese di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali, garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale, con azioni da modulare nell'ambito della propria autonomia e rivolte, in termini di principio, ai seguenti ambiti prioritari di intervento: a) riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti, attraverso parziale reintegrazione dei cessati e contenimento della spesa per il lavoro flessibile; b) razionalizzazione e snellimento delle strutture burocratico-amministrative, anche attraverso accorpamenti di uffici con l'obiettivo di ridurre l'incidenza percentuale delle posizioni dirigenziali in organico; c) contenimento delle dinamiche di crescita della contrattazione integrativa, tenuto anche conto delle corrispondenti disposizioni dettate per le amministrazioni statali."*

L'individuazione puntuale delle singole voci di spesa da includere nell'ampia dizione "spese di personale" è stata effettuata da interventi normativi *ad hoc* (cfr. lo stesso comma 557, per quanto riguarda l'inclusione degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'Irap e l'esclusione degli oneri per rinnovi contrattuali; il seguente comma 557 bis, per l'inclusione delle spese per co.co.co., somministrazione di lavoro, personale incaricato ex art. 110 TUEL, soggetti a vario titolo utilizzati, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture e organismi variamente denominati partecipati o

comunque facenti capo all'ente), ovvero in via interpretativa (cfr. Corte dei conti, Sez. Autonomie n. 16/2009 per quanto riguarda l'esclusione delle spese per gli incentivi alla progettazione, per il recupero dell'Ici e per i diritti di rogito dei segretari comunali).

Sempre in via interpretativa, si è affermato il principio di carattere generale per cui sarebbero da escludere dal computo delle spese agli effetti del limite di legge quelle spese di personale necessitate dall'adempimento di disposizioni normative o che, comunque, non incidono sul bilancio degli enti, perché oggetto di rimborso da parte di altro ente o perché a carico di altri finanziamenti comunitari o privati, occorrendo considerare solo gli oneri che comportano un effettivo aggravio per il bilancio dell'ente (cfr. Sez. Campania parere n. 259/2010, che ha riguardato la spesa per lavoratori socialmente utili coperta mediante contributo del Fondo regionale per l'occupazione ex art. 2, comma 549 L. n. 244/2007).

La riduzione della spesa di personale rappresenta uno specifico obiettivo di finanza pubblica, al cui raggiungimento devono concorrere i comuni sottoposti al patto di stabilità, ed è ora assistito da sanzione (introdotta dal D.L. n. 78/2010 con il nuovo comma 557 ter della L. n. 296/2006 cit., che, a sua volta, rinvia all'art. 76, comma 4 D.L. n. 112/2008 conv. in L. n. 133/2008), per cui, in caso di mancato rispetto, *"è fatto divieto agli enti di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione continuata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto. E' fatto altresì divieto agli enti di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi della presente disposizione"*. Tale obiettivo di contenimento e di riduzione della spesa di personale, quindi, non costituisce più, soltanto, un principio di buona gestione, ma un obbligo, dalla cui violazione discende, a titolo di sanzione, il richiamato divieto di assunzione.

Le norme che detto obiettivo impongono, dunque, possono fondatamente ritenersi di carattere imperativo e inderogabile, con la conseguenza che l'esclusione di singole voci dall'aggregato "spesa di personale", come dal legislatore definito e sopra riportato, non può che trovare espressa previsione in norme di pari rango che, "in quanto espressione di una disciplina speciale, non sono suscettibili di applicazione oltre i casi e i modi da esse norme previsti" (così Sez. Lombardia par. nn. 881 e 882/2010, conf. Sez. Basilicata par. n. 90/2010).

E' dunque necessario rinvenire nell'ordinamento le disposizioni che definiscono la composizione dell'aggregato in questione, come conferma la tendenza del legislatore a indicare espressamente le voci di spesa da ricomprendere o da escludere dal computo.

Nella specie, nessuna norma legittima l'esclusione della spesa per la trasformazione dei rapporti di lavoro *part-time* in tempo pieno, ai sensi del citato art. 4, comma 14 del CCNL Enti locali 14 settembre 2000, da quelle di personale rilevanti agli effetti del limite posto dall'art. 1, comma 557 L. n. 296/2006.

Ad una siffatta esclusione non sarebbe neppure possibile pervenire in via di interpretazione estensiva mediante accostamento ad istituti diversi per natura e per disciplina (come, ad esempio, i rinnovi contrattuali).

Ne' potrebbe dirsi lesa, in conseguenza, l'autonomia delle parti, espressa in sede di contrattazione collettiva. Diritti e obblighi, infatti, ineriscono al sottostante rapporto, che rimane operante tra le parti e non muta il suo carattere negoziale.

In conclusione, la trasformazione della prestazione lavorativa di cui trattasi, pur non integrando una nuova assunzione poiché il rapporto originario era già a tempo pieno, comporta un aumento della spesa di personale e quest'ultima non può non rilevare al fine del rispetto del limite-obiettivo in discorso.

Starà, quindi, all'Ente adottare quelle misure, di sua esclusiva pertinenza, che consentano di rispettare, nel contempo, gli obblighi di matrice contrattuale e quelli al medesimo incombenti *ex lege*.

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 nella camera di consiglio del 9 febbraio 2011.

Il Referendario Relatore

F.to Dott. Walter BERRUTI

Il Presidente f.f.

F.to Dott. Gianfranco BATTELLI

Depositato in Segreteria il 9 febbraio 2011

Il Direttore

F.to Dott. Federico SOLA