



Deliberazione FVG/ 170 /2014/PAR

REPUBBLICA ITALIANA

la

CORTE DEI CONTI

Sezione di controllo della regione Friuli Venezia Giulia

**III Collegio**

**composto dai seguenti magistrati:**

PRESIDENTE: dott. Carlo CHIAPPINELLI  
CONSIGLIERE: avv. Fabrizio PICOTTI  
REFERENDARIO: dott. Marco RANDOLFI (relatore)

**Deliberazione del 07/10/2014.**

**Comune di Porcia - Motivato avviso in tema di rientro dal part-time di un dipendente e vincoli alla spesa di personale relativamente al patto di stabilità.**

\*\*\*\*\*

VISTO l'articolo 100, comma 2, della Costituzione;

VISTA la legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 e successive modifiche ed integrazioni (Statuto speciale della Regione Friuli Venezia Giulia);

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante "Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione";

VISTO il testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934 n. 1214, e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20 recante disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei conti e successive modifiche e integrazioni;

VISTO l'art. 33, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975, n. 902, così come modificato dall'art. 3 del decreto legislativo 15 maggio 2003, n. 125, secondo cui la Sezione di controllo della Corte dei conti della regione Friuli Venezia Giulia, a richiesta dell'amministrazione controllata, può rendere motivati avvisi sulle materie di contabilità pubblica;

VISTO l'art. 17, comma 31, del D.L. 1 luglio 2009, n. 78, convertito nella Legge 3 agosto 2009, n. 102;

VISTA la deliberazione n. 9/SEZAUT/2009 del 4 giugno 2009 recante "*Modifiche ed integrazioni degli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo*";

VISTO l'art. 12 del Regolamento per l'organizzazione ed il funzionamento della Sezione, adottato con le deliberazioni n. 2/Sez.PI./2004 e n. 5/Sez.PI./2004 e da ultimo modificato con la deliberazione n. 232/Sez.PI./2011, ai sensi dell'art. 37 del decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975 n. 902, sostituito dall'art. 7 del D. Lgs. 125/2003;

VISTA la deliberazione n. 4/Sez.PI./2004, come modificata dalla deliberazione n.

19/Sez.PI./2004, e successivamente aggiornata dalla deliberazione n. 27/Sez.PI./2007 che stabilisce le modalità, i limiti ed i requisiti di ammissibilità dell'attività consultiva della Sezione;

VISTA la deliberazione della Sezione Plenaria n. 2/2014/INPR del 16 gennaio 2014 con la quale è stato approvato il programma delle attività di controllo della Sezione per l'anno 2014;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 2/2014 del 16 gennaio 2014, relativa alle competenze ed alla composizione dei Collegi della Sezione;

VISTA la richiesta di motivato avviso inoltrata dal Comune di Porcia, con nota del 07 agosto 2014, prot. n.20303, acquisita in data 11 agosto 2014 al n.2851 del protocollo della Sezione, a firma del Sindaco Giuseppe Gaiarin, avente ad oggetto un quesito sulla possibilità di consentire la riespansione a tempo pieno del contratto di lavoro di un dipendente comunale in part time e sui conseguenti effetti ai fini dei vincoli di spesa sul personale derivanti dal patto di stabilità;

VISTA l'ordinanza presidenziale n.49 del 05 settembre 2014 con la quale, ai sensi dell'art.12 del Regolamento per l'organizzazione e il funzionamento della Sezione, delibata l'ammissibilità della richiesta medesima, e fatte comunque salve le ulteriori, più puntuali valutazioni del Collegio in ordine ai quesiti posti, la questione è stata deferita all'attuale III Collegio ed è stato individuato il Referendario Marco Randolfi quale magistrato incaricato della relativa istruttoria;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 55 del 7 ottobre 2014 con la quale è stato convocato il III Collegio per il giorno 7 ottobre 2014, presso la sede della Sezione, per la discussione dei temi relativi all'emanando motivato avviso in tema di maggiorazione dell'indennità di funzione per gli amministratori locali titolari di pensione;

UDITO nella Camera di consiglio del 7 ottobre 2014 il relatore, Referendario Marco Randolfi;

### **Premesso**

Con la nota indicata in epigrafe l'Ente ha formulato alla Sezione una richiesta di motivato avviso esponendo quanto segue:

*"La richiesta è la seguente: conoscere se le norme che impongono vincoli alla spesa di personale, sottesi alla razionalizzazione e contenimento della spesa pubblica, considerate dalla giurisprudenza contabile di "carattere imperativo", prevalgano sulle disposizioni contrattuali che prevedono il diritto dei lavoratori in origine assunti con contratto a tempo pieno al rientro dal regime part-time dopo un biennio dalla trasformazione (art.4, comma 13, CCRL 25.7.2001). In altri termini l'Amministrazione chiede se un dipendente assunto a tempo indeterminato e a tempo pieno in data agosto 1978, al quale con decorrenza gennaio 2007 sia stato concesso il part time, abbia il diritto o meno, su sua richiesta, ad ottenere l'assenso al rientro al tempo pieno; oppure l'Ente possa riservarsi di accogliere tale istanza solo qualora possa adottare iniziative di contenimento di altre spese di personale (cessazione di personale che non viene sostituito, riduzione di part time di altro dipendente) al fine di rispettare i vincoli posti dalla legislazione finanziaria in materia di contenimento della spesa pubblica".*

## **Sui requisiti di ammissibilità soggettiva ed oggettiva della richiesta di motivato avviso.**

E' opportuno in via preliminare precisare che le richieste di motivato avviso rivolte alla Sezione regionale di controllo per il Friuli Venezia Giulia trovano il loro fondamento nell'art. 33, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975, n. 902, così come modificato dall'art. 3 del decreto legislativo 15 maggio 2003, n. 125, secondo cui la Sezione di controllo, a richiesta dell'amministrazione controllata, può rendere motivati avvisi sulle materie di contabilità pubblica.

Prima ancora dell'esame del merito delle richieste di motivato avviso, le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti ne verificano l'ammissibilità sia sotto il profilo soggettivo (legittimazione dell'organo richiedente), sia sotto quello oggettivo (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica).

Ai fini della sussistenza dei requisiti di ammissibilità soggettiva questa Sezione, in composizione plenaria, nella delibera n. 18/Sez. Pl. del 12 ottobre 2004 ha precisato che l'ambito soggettivo della attività consultiva da essa espletabile è determinato dall'articolo 3, comma 1, del d.lgs. 15 maggio 2003, n. 125, che individua le Amministrazioni nei confronti delle quali la Sezione medesima esplica le attività di controllo sulla gestione.

Tra queste rientrano la Regione e i suoi enti strumentali, gli Enti locali territoriali e i loro enti strumentali, nonché le altre Istituzioni pubbliche di autonomia aventi sede nella regione.

Sempre in relazione ai profili dell'ammissibilità soggettiva, si osserva che il soggetto legittimato a rivolgere alla Sezione richiesta di motivato avviso è individuato nell'organo di vertice dell'Ente ai sensi del D.Lgs. n. 267/2000 - che per il Comune di Porcia è il Sindaco - e nel caso di specie la richiesta è da considerarsi ammissibile in quanto proveniente da tale organo.

Passando a considerare i profili di ammissibilità oggettiva, la Sezione osserva che l'art. 33, comma 4, del sopracitato decreto del Presidente della Repubblica n. 902/1975 e s. m. e i. circoscrive i pareri che questa Sezione può esprimere alle materie della contabilità pubblica.

La Sezione medesima, con la delibera n. 27/Sez. Pl. del 5 ottobre 2007, è nuovamente intervenuta sulla materia già oggetto delle precedenti deliberazioni nn. 18/Sez.Pl./2004 e 19/Sez.Pl./2004, fissando i requisiti di ammissibilità delle richieste di motivato avviso e precisando che *"le materie di contabilità pubblica sulle quali può esplicarsi l'attività consultiva della Sezione sono quelle tematiche in relazione alle quali essa ritiene di poter utilmente svolgere quella funzione di affermazione di principi attinenti la regolarità contabile e la corretta e sana gestione finanziaria che costituiscono l'essenza del suo ordinario controllo"*.

Nella citata delibera sono stati indicati gli ulteriori requisiti di ammissibilità oggettiva, costituiti dall'inerenza della richiesta a questioni:

- non astratte e/o di interesse generale;
- relative a scelte amministrative future e non ancora operate;
- per le quali non è pendente un procedimento presso la Procura regionale della Corte dei Conti;

- per le quali non è pendente un giudizio avanti ad organi giurisdizionali di qualsiasi ordine;
- per le quali non è pendente una richiesta di parere ad altre autorità od organismi pubblici;
- di cui sia stata data notizia all'organo di revisione economica e finanziaria o, se esistenti, agli uffici di controllo interno.

Sul quadro ordinamentale come sopra delineato è intervenuto il legislatore statale con le previsioni dell'art. 17, comma 31, del D.L. n. 78 del 2009 citato in premessa, il quale ha assegnato alle Sezioni riunite di questa Corte dei conti un potere di indirizzo interpretativo nei confronti delle Sezioni regionali di controllo competenti a rendere pareri in materia di contabilità pubblica, e ciò con la finalità, anch'essa fatta oggetto di espressa previsione legislativa, di garantire la coerenza dell'unitaria attività svolta dalla Corte dei conti per le funzioni che ad essa spettano in materia di coordinamento della finanza pubblica.

A seguito dell'attivazione della surricordata competenza, le Sezioni riunite sono intervenute, con la delibera n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010, a tracciare le linee fondamentali della nozione di contabilità pubblica strumentale all'esercizio della funzione consultiva.

Quest'ultima risulta circoscritta alle normative e ai relativi atti applicativi che disciplinano in generale l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, nel quadro di obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica, idonei a ripercuotersi, oltre che sulle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, anche sulla sana gestione finanziaria dell'ente e sui pertinenti equilibri di bilancio, in una visione dinamica dell'accezione che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quella dei relativi equilibri.

La richiamata funzione di nomofilachia, già attribuita alle SSRR, è stata inoltre riconosciuta ed estesa in capo alla Sezione delle Autonomie dall'art. 6, comma 4, del D.L. n. 174/2012, come convertito in L. n. 213/2012, il quale prevede che *"In presenza di interpretazioni discordanti delle norme rilevanti per l'attività di controllo o consultiva o per la risoluzione di questioni di massima di particolare rilevanza, la Sezione delle autonomie emana delibera di orientamento alla quale le Sezioni regionali di controllo si conformano. Resta salva l'applicazione dell'articolo 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, nei casi riconosciuti dal Presidente della Corte dei conti di eccezionale rilevanza ai fini del coordinamento della finanza pubblica ovvero qualora si tratti di applicazione di norme che coinvolgono l'attività delle Sezioni centrali di controllo"*.

Tanto premesso, la Sezione rileva che l'inerenza della richiesta di motivato avviso in esame alle materie della contabilità pubblica può essere affermata in quanto la medesima afferisce: in primo luogo alla problematica dell'aumento di spesa del personale scaturente dall'esercizio per un dipendente in part-time del suo diritto a riesperire il suo orario di lavoro a tempo pieno e in secondo luogo alle conseguenze in ordine al superamento dei vincoli

derivanti dal patto di stabilità.

Le suesposte questioni determinano, infatti, evidenti ricadute sulla gestione dei bilanci degli Enti e, in ultima analisi, sulla tenuta degli equilibri economico-finanziari dei medesimi, posto che, a seguito del rientro in full-time, il Comune di Porcia inevitabilmente dovrà oltrepassare i limiti alla spesa del personale imposti dal patto di stabilità.

Per tali ragioni la richiesta è ammissibile sotto il profilo oggettivo limitatamente agli aspetti rientranti nella materia della contabilità pubblica, prescindendo naturalmente da valutazioni su eventuali posizioni giuridiche soggettive, dovendo principalmente aversi riguardo ai rapporti tra la normativa regionale e i principi di coordinamento della finanza pubblica fissati dal legislatore nazionale.

In ordine alla sussistenza degli altri requisiti di ammissibilità oggettiva la Sezione rileva che la richiesta di parere in esame presenta il carattere della generalità e non astrattezza nei limiti in cui la stessa potrà pronunciarsi mediante l'indicazione di principi di carattere generale ai quali potranno conformarsi anche altri Enti, qualora insorgesse la medesima questione interpretativa; riguarda scelte amministrative future e non ancora operate dall'Ente.

È altresì sussistente anche il requisito della "*non pendenza di richiesta di analogo parere ad altra autorità od organismo pubblico*", non essendo stata proposta la medesima questione oggetto del presente motivato avviso ad altro organo o Ente pubblico.

La richiesta di motivato avviso, inoltre, non interferisce, allo stato degli atti, con funzioni di controllo o funzioni giurisdizionali svolte da altre magistrature, né con giudizi civili o amministrativi pendenti.

Con riguardo, infine, alla sussistenza del requisito della non interferenza con eventuali funzioni giurisdizionali svolte dalla magistratura contabile, la Sezione ribadisce quanto più volte evidenziato (cfr. ordd. 29/2010; 25/2011; 35/2011) in ordine alla propria competenza in sede consultiva, il cui compito si esaurisce nell'esclusiva funzione di fornire in veste collaborativa un supporto allo svolgimento dell'azione amministrativa, senza, per converso, esprimere valutazioni sugli effetti che fatti gestionali specifici e concreti possano provocare sul versante della responsabilità amministrativo-contabile.

Nei limiti sopra ricordati il quesito può essere dichiarato ammissibile e può essere esaminato.

### **Nel Merito**

**I.** La materia oggetto del quesito riguarda il diritto per i dipendenti pubblici in part-time di ripristinare il loro orario di lavoro fino al raggiungimento del tempo pieno e le conseguenze ai fini del rispetto del patto di stabilità (interno).

Per ben comprendere i termini della questione occorrerà pertanto valutare:

- a) la disciplina del rapporto di lavoro in part-time prestato dai pubblici dipendenti, sia con riferimento alle previsioni normative che con riferimento a quelle contrattuali (CCRL), con specifico riferimento alla possibilità per il pubblico dipendente in part-time di ritornare a lavorare a tempo pieno;
- b) la disciplina del patto di stabilità (interno) con riferimento alle previsioni di

contenimento della spesa per il personale e alle conseguenze in caso di mancato rispetto dovuto alla riespansione di un contratto di lavoro da part-time a full-time.

**II.** Per quel che riguarda il rapporto di lavoro a tempo parziale (part-time) prestato dai lavoratori dipendenti, si deve evidenziare che la normativa di settore è stata emanata solo in tempi (relativamente) recenti.

Infatti, nel pubblico impiego il rapporto di lavoro a tempo parziale è stato istituito, per la prima volta, con la legge 29 dicembre 1988, n. 554 e, successivamente, disciplinato dal DPCM del 17 marzo 1989, n. 117.

Le ragioni che hanno condotto a tale significativa innovazione nella disciplina del rapporto di lavoro pubblico (la dottrina giuslavoristica ha qualificato i rapporti di lavoro pubblico a tempo parziale come "rapporti di lavoro pubblico speciali") sono state determinate da una pluralità di esigenze.

Le più significative sono state di tipo economico (con la previsione di rapporti di lavoro in part-time si è voluto cercare di limitare la spesa per stipendi nel settore pubblico), di tipo funzionale (con la previsione di nuove forme di articolazione dei rapporti di lavoro si è sperato di ottenere una maggior efficienza e produttività nel settore pubblico) e al contempo di semplificazione e di riavvicinamento del diritto pubblico del lavoro al sistema normativo di diritto privato (che già da tempo conosceva una maggiormente articolata disciplina del rapporto di lavoro).

La prima applicazione del part-time nel pubblico impiego è stata comunque inizialmente molto limitata, a causa di resistenze sia da parte delle pubbliche amministrazioni che degli stessi pubblici dipendenti, e solo con l'entrata in vigore dell'art.1, co.58, della legge 23 dicembre 1996, n.662, si è avuta una diffusione dell'istituto provvista di un certo rilievo e significatività.

Le ragioni che hanno indotto a un simile successo da parte della novella del 1996 sono da ricondurre a una serie di previsioni che hanno previsto forme (semi)automatiche di trasformazione dei rapporti di lavoro a tempo pieno in part-time (nella originaria previsione del comma 58 la trasformazione avveniva dopo 60 giorni dall'istanza formulata dal dipendente per iscritto, potendo l'amministrazione utilizzare soltanto la facoltà di differire la trasformazione per un periodo massimo di 6 mesi).

Analoghi automatismi sono previsti per il ritorno del dipendente a tempo pieno, dopo due anni dalla trasformazione del rapporto in part-time.

Dispone infatti l'art.6, co.4, del D.L. 28 marzo 1997, n.79 che "*i dipendenti che trasformano il rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale hanno 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*".

La particolare disciplina voluta dal legislatore, improntata a una preponderante garanzia delle richieste del lavoratore rispetto alle esigenze della pubblica amministrazione, ha fatto sì che tutti i commentatori dell'istituto *de quo* fossero concordi nel riconoscere una vero e proprio

diritto potestativo del pubblico dipendente alla trasformazione del proprio rapporto di lavoro a tempo pieno e indeterminato in part-time, nonché alla successiva riespansione in full-time dopo un biennio dalla trasformazione.

Tale situazione è venuta parzialmente a mutare con l'entrata in vigore dell'art.73 del D.L. 25 giugno 2008, n.112 in base al quale è stato significativamente modificato il citato art.1, co.58, della legge 662/96 prevedendo:

- la fine di ogni automatismo nella trasformazione dei rapporti di lavoro a tempo indeterminato da tempo pieno a tempo parziale;
- la cessazione della possibilità per l'amministrazione di posticipare di 6 mesi la decorrenza del contratto in part-time;
- la possibilità per l'amministrazione di rifiutare la trasformazione del contratto da tempo pieno a tempo parziale, al ricorrere del solo presupposto rappresentato dal pregiudizio per l'attività amministrativa. Tale pregiudizio deve sussistere senza che sia necessario che ricorrano ulteriori requisiti di "gravità".

Per effetto della riforma del 2008, quindi, la trasformazione del contratto di lavoro pubblico a tempo indeterminato da tempo pieno a tempo parziale ha cessato di essere un diritto potestativo del dipendente, dovendosi temperare la legittima aspettativa del lavoratore con le esigenze di funzionalità dell'agire amministrativo.

Qualora tale temperamento di esigenza non si verifichi, e ricorra un qualsivoglia pregiudizio per l'attività amministrativa, ancorché non grave, l'amministrazione pubblica potrà negare la trasformazione del rapporto di lavoro da tempo a pieno a tempo parziale.

Gli effetti di tale riforma del 2008 riflettono senz'ombra di dubbio un mutamento di prospettiva del legislatore, che da un iniziale *favor* per il part-time - espresso chiaramente con il citato art.1, co.57 della legge 662/96 e confermato dai successivi interventi rappresentati principalmente dalla legge 27 dicembre 1997, n.449, art.39 (disposizioni in materia di assunzioni di personale delle amministrazioni pubbliche e misure di potenziamento e di incentivazione del *part-time*), e dal decreto legislativo 25 febbraio 2000, n.61 (Attuazione della direttiva 97/81/CE relativa all'accordo-quadro sul lavoro a tempo parziale concluso dall'UNICE, dal CEEP e dalla CES) - ha successivamente riequilibrato le posizioni tra i pubblici dipendenti e le loro amministrazioni di appartenenza.

Tale riequilibrio di posizioni si è attualmente risolto in un chiaro sfavore nei confronti dei pubblici dipendenti in part-time arrivando, con l'art.16 della legge 4 novembre 2010, n.163, a legittimare la revisione dei rapporti di lavoro in part-time in essere antecedentemente all'entrata in vigore del D.L.112/2008, consentendo alla pubblica amministrazione di ripristinarli a tempo pieno in maniera unilaterale.

Nel restringere l'ambito di operatività della trasformazione in part-time dei contratti di lavoro a tempo pieno e indeterminato, tuttavia, il legislatore degli ultimi anni non ha mai posto impedimenti alla riespansione in full-time dei rapporti di lavoro a tempo parziale.

Pertanto, a seguito dei citati interventi legislativi rappresentati dal D.L. n.112/2008 e dalla legge n.163/2010, il precedente diritto potestativo alla trasformazione del rapporto di

lavoro da tempo pieno a tempo parziale è stato "degradato" a livello di mera aspettativa di diritto.

D'altro canto, il lavoratore dipendente di una pubblica amministrazione, inizialmente assunto a tempo pieno e indeterminato, nel caso in cui voglia riesperire a tempo pieno il suo contratto di lavoro precedentemente trasformato in part-time, come evidenziato dalla Sezione regionale di controllo del Veneto con il parere 23 luglio 2014, n.406, continua a godere di una *"...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..."*.

Così esaminato l'impianto normativo di rango legislativo, si deve evidenziare che anche le norme dei contratti collettivi hanno previsto forme di automatismo nella riesperazione in full-time dei contratti di lavoro, inizialmente sottoscritti a tempo pieno e indeterminato, trasformarli in part-time.

Relativamente all'ambito nazionale, l'art.4, co.14, del CCNL per il personale delle Regioni e delle Autonomie Locali del 14 settembre 2000 (tuttora vigente in forza del rinvio operato dall'art.1, co.5, CCNL 11 aprile 2008), dispone espressamente che *"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"*.

Analoga previsione è stata introdotta in Friuli - Venezia Giulia dall'art.4, comma 13, del CCRL 25.7.2001 in base al 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"*.

Alla luce delle citate disposizioni legislative e contrattuali, pertanto, la circostanza che il pubblico dipendente in part-time, inizialmente assunto a tempo pieno e indeterminato, voglia riesperire a tempo pieno il proprio contratto di lavoro trasformato comporterà per l'Ente pubblico la necessità di riconsiderare le proprie politiche del personale, rimodulando i servizi in ragione del maggior orario di lavoro prestato dal dipendente precedentemente in part-time.

**III.** Venendo ora ad esaminare la disciplina del patto di stabilità (interno) con riferimento alle previsioni di contenimento della spesa per il personale, si deve osservare che la sua cogenza per gli enti territoriali della Repubblica italiana deriva sia da fonti di rango comunitario che da fonti di rango costituzionale.

Infatti, con la Risoluzione del Consiglio europeo di Amsterdam del 16 e 17 giugno 1997 e con i Regolamenti del Consiglio nn.97/1466 e 97/1467 del 7 luglio 1997, gli Stati membri dell'Unione europea hanno assunto l'impegno a raggiungere determinati obiettivi di bilancio, assoggettandosi anche a una procedura di sorveglianza multilaterale e a una procedura sui disavanzi eccessivi.

Tali previsioni comunitarie, e le successive modifiche e integrazioni, in Italia assumono valore anche nei confronti degli enti territoriali in forza dell'art.117, co.3, dell'art.119, co.2, nonché dell'art.120 della Costituzione.

In ottemperanza al dettato costituzionale e agli impegni assunti in sede comunitaria, pertanto, gli enti locali sono tenuti al rispetto del patto di stabilità (interno) come attualmente disciplinato, per gli anni 2014-2017, dall'articolo 31 della legge 12 novembre 2011, n. 183, successivamente più volte modificato ed integrato (modifiche rilevanti sono state apportate dall'articolo 1, commi 532-540, della legge di stabilità per il 2014, n.147 del 27 dicembre 2013. Ulteriori modifiche sono state recate da diversi interventi normativi susseguitisi nel corso dell'ultimo anno e precisamente: dal D.L. 6 marzo 2014, n.16; dal D.L. 24 aprile 2014, n.66; dal D.L. 24 giugno 2014, n.90; dal D.L. 12 settembre 2014, n.133).

La previsione dell'articolo 31 sul patto di stabilità interno è di particolare rilevanza in quanto espressamente impone un obbligo per province e comuni (con popolazione superiore a mille abitanti) di concorrere alla *"realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica nel rispetto delle disposizioni di cui al presente articolo, che costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica ai sensi degli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione"*.

La disciplina del patto di stabilità interno per gli enti locali relativa agli anni 2014-2016 è stata inoltre oggetto di chiarimenti da parte della Circolare del Ministero dell'economia e delle finanze del 18 febbraio 2014, n.6.

Così delineato il quadro normativo di riferimento (europeo, costituzionale, legislativo e regolamentare), si ritiene opportuno procedere a una sintetica disamina delle misure relative al contenimento del costo del lavoro e alle conseguenze in caso di mancato rispetto dovuto alla riepansione di un contratto di lavoro da part-time a full-time.

Relativamente alle misure relative al contenimento del costo del lavoro, si deve osservare che negli ultimi anni si sono avuti numerosi interventi.

Oltre al citato art.31 della Legge 183/2011 sul patto di stabilità interno, il cui rispetto rappresenta una imprescindibile condizione per procedere a nuove assunzioni nell'anno seguente (si veda, sul punto: l'art.76, comma 4, del D.L. n.112/2008; l'art. 1, co.119, lett. c), della legge n.220/2010; l'art. 7, co.2 e seg. del D.lgs. n. 149/2011; nonché lo stesso art. 31 della Legge 183/2011 che, ai co.26, 28, 30 e 31, prevede un'apposita disciplina sanzionatoria), di fondamentale rilievo è anche l'obbligo di riduzione tendenziale della spesa del personale previsto dall'art.1, co.557, della Legge 27 dicembre 2006, n. 296 (comma da ultimo modificato dall'art. 14, co.7, del D.L. 78/2010) da perseguire utilizzando *"il contenimento della dinamica retributiva ed occupazionale, con azioni da modulare nell'ambito della propria autonomia"* secondo le previsioni dell'art.1, commi da 557 a 557 quater, della legge 296/2006.

Sulla base del succitato quadro normativo specificamente afferente al costo del personale, la Corte dei conti ha sempre fornito una lettura rigorosa, anche in considerazione degli obiettivi di contenimento fissati dal legislatore nazionale in ottemperanza degli impegni assunti in sede europea.

In tema di personale, a titolo esemplificativo, viene in rilievo la deliberazione n.55/2010/SRCPIE/PAR della Sezione regionale di controllo per il Piemonte che, sulla possibile espansione della base di calcolo per il costo del lavoro, dovuta alla cessazione nell'anno

precedente di due contratti di lavoro, ha affermato che: *"ne deriva che l'ente, soggetto al patto di stabilità, è tenuto, sin dall'entrata in vigore del D.L. n. 78/2010, all'osservanza di quanto stabilito dal nuovo testo dell'art. 1, comma 557 L. n. 296/2006, e quindi ad assicurare la riduzione delle spese di personale secondo i parametri ivi stabiliti, procedendo altresì, ove lo richieda l'adeguamento alle nuove prescrizioni, alla riprogrammazione delle assunzioni"*.

Di notevole interesse, ai fini del rapporto tra costo del lavoro e patto di stabilità interno, è poi la deliberazione, relativa a un prospettato caso di reinternalizzazione di servizi precedentemente affidato all'esterno, resa dalla Corte dei conti a Sezioni riunite n.3/CONTR/12 secondo cui *"questo Collegio non può discostarsi da una linea interpretativa coerente con la natura vincolante delle norme introdotte dal legislatore statale in materia di contenimento della spesa per il personale che rispondono – come più volte ribadito anche dalla Corte Costituzionale – a imprescindibili esigenze di riequilibrio della finanza pubblica per ragioni di coordinamento finanziario, connesse ad obiettivi nazionali ancorati al rispetto di rigidi obblighi comunitari. Le citate disposizioni di natura cogente, qualora non sottoposte al vaglio costituzionale, non appaiono inoltre meramente disapplicabili alla luce dei principi aziendalistici di efficienza, efficacia ed economicità che, sia pur codificati nella legge 241/90, rappresentano principi generali sul procedimento amministrativo non estensibili alle leggi che disciplinano in modo peculiare un determinato ambito"*.

Si è così determinata una giurisprudenza giuscontabile volta a preservare e rendere effettiva la porta delle misure sanzionatorie introdotte nel tempo, quali, a titolo esemplificativo, il divieto per l'ente inadempiente di procedere ad assunzioni nell'anno successivo al mancato rispetto della riduzione di spesa per il personale (art.557 ter della legge 27 dicembre 2006, n.296), oppure anche il divieto di integrare le risorse per la contrattazione integrative (e l'obbligo di recuperare le risorse stanziare in eccedenza) previsto dal comma 3 quinquies, dell'articolo 40 del d.lgs 165/2001, per il caso in cui la regione o l'ente locale non rispettino i *"...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"*.

Del resto, al fine di procedere alla riduzione programmata della spesa per il personale, gli enti pubblici locali sono tenuti ad adeguare i propri ordinamenti ai principi di funzionalità e di ottimizzazione delle risorse per il migliore funzionamento dei loro servizi, compatibilmente con le disponibilità finanziarie e di bilancio, procedendo anche ad una programmazione triennale del fabbisogno di personale (in proposito, si veda l'art.91 TUEL).

L'ente locale è quindi tenuto rigorosamente a rispettare i vincoli alla spesa di personale derivanti dalle disposizioni di settore che, nell'ambito del patto di stabilità interno, costituiscono uno dei parametri rilevanti nella valutazione della virtuosità dell'ente.

D'altro canto, sulla determinazione della base di calcolo è recentemente intervenuta anche la novella rappresentata dall'art. 3, co.5 bis, del D.L. 24 giugno 2014, n. 90, che, introducendo il nuovo art.1, co.557 quater della L.296/2006, testualmente dispone: *"ai fini dell'applicazione del comma 557, a decorrere dall'anno 2014 gli enti assicurano, nell'ambito*

*della programmazione triennale dei fabbisogni di personale, il contenimento delle spese di personale con riferimento al valore medio del triennio precedente alla data di entrata in vigore della presente disposizione”.*

Sulla portata di tale novità si è recentemente pronunciata la Sezione delle Autonomie con la deliberazione n.25/SEZAUT/2014/QMIG del 15 settembre 2014 con la quale è stato affermato che: *“a seguito delle novità introdotte dal nuovo art. 1, comma 557 quater, della legge n. 296/2006, il contenimento della spesa di personale va assicurato rispetto al valore medio del triennio 2011/2013, prendendo in considerazione la spesa effettivamente sostenuta in tale periodo, senza, cioè, alcuna possibilità di ricorso a conteggi virtuali. Nel delineato contesto, le eventuali oscillazioni di spesa tra un’annualità e l’altra, anche se causate da contingenze e da fattori non controllabili dall’ente, trovano fisiologica compensazione nel valore medio pluriennale e nell’ampliamento della base temporale di riferimento”.*

Per determinare la base di calcolo su cui raffrontare il raggiungimento o meno della spesa di personale, il legislatore ha quindi opportunamente introdotto un criterio di calcolo che evita le incertezze derivanti dall’applicazioni di criteri dinamici e/o figurativi, ancorando la base di raffronto al costo del lavoro effettivamente sostenuto nel triennio precedente all’entrata in vigore della norma.

Tale rigoroso approccio normativo e giurisprudenziale, va evidenziato, è peraltro frutto della preoccupazione di non consentire scelte discrezionali volte ad alterare la natura cogente delle limitazioni imposte dal patto di stabilità interno al costo del personale degli enti locali.

Ne deriva che, anche qualora lo sfioramento degli obiettivi di finanza pubblica connessi al contenimento del costo del personale non derivi da scelte discrezionali, bensì da cause esterne su cui l’ente non ha alcuna possibilità di incidere né nell’an, né nel quantum, per l’ente pubblico rimarrà l’onere di neutralizzare quanto prima le conseguenze pregiudizievoli per i propri bilanci, ripristinando il costo del lavoro ai valori previsti dal patto di stabilità interno.

In tal senso ha avuto modo recentemente di esprimersi anche la Sezione regionale di controllo per il Veneto che con il parere n.406 del 23 luglio 2014, in un caso analogo a quello ora in trattazione, ha affermato che: *“l’eventuale sfioramento da parte del comune di (omissis) 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...(omissis)...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...”.*

È stata infatti sempre precipua preoccupazione delle Sezioni regionali (e centrali) della Corte dei conti quella di favorire ed indirizzare gli enti locali al rispetto degli obiettivi fissati dal

patto di stabilità interno, anche con riferimento al contenimento del costo del lavoro.

Alla luce di quanto sopra, in considerazione della posizione in cui si trova il pubblico dipendente, inizialmente assunto a tempo pieno e indeterminato, che voglia riesperire il proprio orario di lavoro da part-time a full-time, sebbene l'ente si trovi a dover effettuare adempimenti necessitati e rispetto ai quali non dispone di alcun margine di autonoma determinazione, sarà onere e cura del Comune istante di procedere alla "neutralizzazione" degli effetti alterativi degli obiettivi di finanza pubblica assegnatigli, ponendo in essere tutte le scelte discrezionali in materia di spesa del personale volte a consentire il raggiungimento dell'obiettivo del contenimento del costo del lavoro, anche sulla base del nuovo art.1, co.557 quater, della L. 296/2006.

#### **P.Q.M.**

La Sezione Regionale di controllo della Corte dei Conti per il Friuli Venezia Giulia esprime il proprio motivato avviso sul quesito riportato in epigrafe nei termini di cui in motivazione

#### **ORDINA**

alla Segreteria di procedere all'immediata trasmissione di copia conforme alla presente deliberazione al Sindaco del Comune di Porcia;

di pubblicare la presente deliberazione sul sito web della Sezione e di curare gli adempimenti necessari per la pubblicazione sul sito web istituzionale della Corte dei Conti.

Così deciso in Trieste nella Camera di consiglio del 7 ottobre 2014.

Il Relatore

f.to Marco Randolfi

Il Presidente

f.to Carlo Chiappinelli

Depositato in Segreteria in data 6 novembre 2014.

Il preposto al Servizio di supporto

f.to dott. Andrea Gabrielli