

0000033 | 30/01/2017  
CAL\_MARCHE | A



## CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LE MARCHE

CORTE DEI CONTI



0000681-27/01/2017-SC\_MAR-T71-P

Al Presidente del Consiglio delle Autonomie  
locali delle Marche Ancona

assemblea.marche.cal@emarche.it

**Oggetto: Richiesta di parere del Comune di Penna San Giovanni - Legge 5 giugno 2003, n. 131, art 7, comma 8 - protocollo Consiglio Autonomie Locali n 333 del 12 dicembre 2016**

Si trasmette la deliberazione n. 8/2017/PAR approvata nella camera di consiglio del 26 Gennaio 2017.

Il Direttore della Segreteria

Il Funzionario

(Gilberta Giuliodori)





Del. n. 8 /2017/PAR

## CORTE DEI CONTI

### SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LE MARCHE

nella Camera di consiglio del 26 gennaio 2017

composta dai magistrati:

Presidente di Sezione	Maurizio MIRABELLA - Presidente
Consigliere	Pasquale PRINCIPATO – Componente
Consigliere	Mario GUARANY – Componente relatore
Primo Referendario	Valeria FRANCHI - Componente
Primo Referendario	Marco DI MARCO – Componente
Primo Referendario	Fabrizio CERIONI - Componente

## PARERE

### COMUNE DI PENNA SAN GIOVANNI

VISTO l'art. 100, secondo comma, 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 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 a statuto ordinario 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'articolo 7, comma 8;

VISTO l'atto di indirizzo della Sezione delle Autonomie approvato nell'adunanza del 27 aprile 2004 avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato dalla deliberazione n. 9/SEZAUT/2009/INPR in data 3 luglio 2009 della Sezione delle Autonomie;

Vista la richiesta di parere del Comune di Penna San Giovanni, pervenuta per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali della Regione Marche in data 12 dicembre 2016;

UDITO il relatore Cons. Mario Guarany;

**FATTO**

In data 12 dicembre 2016 è pervenuta, per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali della



Regione Marche, una richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Penna san Giovanni ai sensi dell'art. 7 comma 8, della legge n. 131/2003.

L'Amministrazione istante pone il seguente quesito: *“L'Amministrazione Comunale intende incrementare monte ore del vigile urbano (il solo in servizio), assunto con contratto a tempo parziale e indeterminato per 24 ore settimanali, senza trasformarlo a tempo pieno, per far fronte alle maggiori necessità funzionali. Detta trasformazione risulta non soggiacere ai vincoli assunzionali previsti dalla legge, che si applicano solo per le trasformazioni dei rapporti di lavoro a tempo pieno, a norma dell'articolo 3, comma 101, della Legge 244/2007, ma all'osservanza dei vincoli di contenimento della spesa riguardante. A tale scopo si precisa che nel corso del 2015, l'ente ha collocato in pensione anticipata una unità lavorativa in servizio presso la scuola materna, per rilevata presenza di situazione di eccedenza, secondo le disposizioni previste nell'articolo 33 del d.lgs. 165/2001. Il risparmio conseguente alla cessazione del rapporto di lavoro suddetto, può essere contabilizzato ai fini dell'osservanza del vincolo di contenimento della spesa per il personale?”.*

La stessa Amministrazione, ai fini dell'ammissibilità della richiesta di parere, ha dichiarato in particolare che *la disposizione di legge di cui si chiede l'interpretazione è l'articolo 1, comma 557, della legge n. 296/2006 (Finanziaria 2007) e che la propria tesi interpretativa in merito alla disposizione di legge citata è la seguente: l'incremento orario debba sottostare al solo vincolo di contenimento della spesa e non agli obblighi assunzionali, che si applicano solo per le trasformazioni dei contratti a tempo pieno (cfr Sezione di Controllo Emilia Romagna 8/2012/PAR - Sezione Controllo Lombardia 51/2012/PAR), ritenendo che i risparmi per cessazione dal servizio intervenuta nel corso del 2015, possano essere impiegati per finanziare l'incremento di spesa conseguente all'aumento delle ore necessarie.*

#### **MOTIVAZIONE DELLA DECISIONE**

Preliminarmente all'esame del merito, occorre verificare la sussistenza dei requisiti soggettivi ed oggettivi di ammissibilità del parere.

L'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, prevede che la funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti sia esercitata attraverso pareri in materia di contabilità pubblica su richiesta delle Regioni, nonché dei Comuni, delle Province e delle Città Metropolitane da inoltrare per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali, se istituito.

La deliberazione n. 5/AUT/2006 della Sezione delle autonomie e la deliberazione n. 54/CONTR/2010 delle Sezioni riunite in sede di controllo hanno definito gli indirizzi ed i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo.

Sulla specifica materia la Sezione di controllo per la Regione Marche è, inoltre, intervenuta, con propria deliberazione (cfr. 77/PAR/2013), a dettare criteri e principi generali per la corretta attivazione della funzione consultiva.

Sotto il profilo soggettivo, la richiesta di parere è ammissibile in quanto è stata formulata dal Sindaco che ha la rappresentanza legale dell'ente, ed è pervenuta per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali della Regione Marche.

La Sezione valuta positivamente la sussistenza dei requisiti rilevanti ai fini dell'ammissibilità sotto il profilo oggettivo, osservando, in particolare, come la questione possa riguardare l'interpretazione, in termini generali e astratti, dell'articolo 1, comma 557, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007) e successive modificazioni, recante disposizioni in materia di riduzione delle spese di personale, ai fini del concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, e attenga, pertanto, alla materia della contabilità pubblica come delineata dalla giurisprudenza contabile sopra citata.

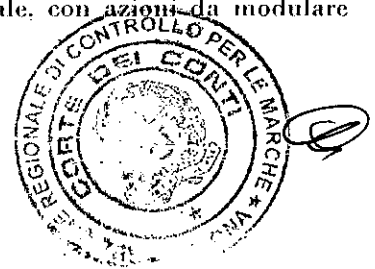
Sul punto appare comunque opportuno evidenziare come la richiesta di parere posta all'esame del Collegio investa concreti profili gestionali di esclusiva competenza dell'Amministrazione comunale cui spetta procedere alla adeguata valutazione ponderativa di tutti gli elementi di fatto e di diritto rilevanti e adottare le conseguenti scelte decisionali, atteso che, secondo un principio ampiamente consolidato, la funzione consultiva non può risolversi in una surrettizia forma di co-amministrazione o di cogestione incompatibile con la posizione di neutralità e di terzietà della magistratura contabile.

Ne consegue che il parere, reso con esclusivo riguardo alle questioni di natura generale ed astratta, non interviene a validare *ex post* eventuali determinazioni già assunte o atti già adottati.

Nel merito si osserva quanto segue.

Sulla problematica del mero incremento di ore di un rapporto di lavoro con contratto a tempo parziale e indeterminato, senza una trasformazione a tempo pieno (come nella fattispecie di cui alla richiesta di parere in esame), l'orientamento prevalente della Corte è quello che, *premessa la necessità di un intervento legislativo chiarificatore, salvo i casi di fattispecie potenzialmente elusive della lettera e dello spirito della norma, la facoltà di incremento potrà essere esercitata solo nel rispetto di tutti i vincoli di spesa che il legislatore detta per l'amministrazione, previa intesa con il proprio dipendente.* (cfr. Sezione regionale di controllo per la Toscana, parere n. 198/2011; Sezione regionale di controllo Emilia Romagna, parere n. 8/2012; Sezione regionale di controllo per la Lombardia parere n. 462/2012; Sezione regionale di controllo per il Veneto parere n. 106 /2013).

Si rileva al riguardo che l'articolo 1, comma 557, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007) e successive modificazioni così recita: "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]~~ lettera abrogata dall'articolo 16, comma 1, del decreto legge 24 giugno 2016, n. 113, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2016, n. 160];
- 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.

Per quanto riguarda la possibilità di contabilizzare, ai fini dell'osservanza del vincolo di contenimento della spesa per il personale, il risparmio conseguente alla cessazione del rapporto di lavoro di una unità lavorativa collocata in pensione anticipata per rilevata presenza di situazione di eccedenza, secondo le disposizioni previste nell'articolo 33 del d.lgs. 165/2001, si rappresenta che la circolare del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione DFP 23777 P-4.17.1.7.1 del 28 aprile 2014, concernente "*Piani di razionalizzazione degli assetti organizzativi e riduzione della spesa di personale. Dichiarazione di eccedenza e prepensionamento*", indirizzata alle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (tra cui i Comuni), detta le seguenti prescrizioni:

- le posizioni dichiarate eccedentarie non possono essere ripristinate nella dotazione organica di ciascuna amministrazione (art. 2, comma 3, del decreto legge n. 101 del 2013). Dalla riduzione di quest'ultima deve scaturire una diminuzione strutturale della spesa di personale;
- le cessazioni disposte per prepensionamento (articolo 2, comma 11, lettera a), del decreto legge n. 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135), limitatamente al periodo di tempo necessario al raggiungimento dei requisiti previsti dall'articolo 24 del decreto legge n. 201 del 2011, non possono essere calcolate come risparmio utile per definire l'ammontare delle disponibilità finanziarie da destinare alle assunzioni o il numero delle unità sostituibili in relazione alle limitazioni del turn over (art. 14, comma 7, del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95);
- le misure di prepensionamento non si devono ripercuotere negativamente sugli equilibri della finanza pubblica complessivamente intesa, ma anzi devono consentire risparmi. Ciò richiede che le amministrazioni pubbliche utilizzino correttamente tale strumento realizzando riduzioni strutturali della spesa del personale, che potranno essere garantite e certificate solo dalla coerenza delle scelte operate dall'amministrazione stessa anche nel medio periodo. Sarà cura degli organi di controllo competenti per ciascuna amministrazione (collegio dei revisori, Corte dei conti, amministrazione

vigilante) verificare che la misura adottata realizzi gli obiettivi predetti, favorendo anche un riequilibrio del bilancio della stessa amministrazione;

- le amministrazioni avranno cura di fornire ai suddetti organi di controllo informazioni complete sulle misure adottate. Tali misure dovranno essere accompagnate da una certificazione di conformità ai vincoli previsti dalla normativa vigente e agli obiettivi di riduzione di spesa perseguiti. La predetta certificazione, sottoscritta dal vertice amministrativo o dal dirigente responsabile in ragione dell'assetto organizzativo dell'ente, dovrà accompagnare la documentazione inoltrata all'Inps per la liquidazione dei prepensionamenti.

Da quanto sopra esposto deriva che l'applicazione della disciplina dei prepensionamenti per riassorbire la rilevata eccedenza di personale, al fine di salvaguardare gli equilibri di finanza pubblica, debba consentire un effettivo risparmio, con una riduzione strutturale della spesa di personale debitamente certificati e i relativi prepensionamenti non possano essere conteggiati nell'immediato come risparmi utili.

L'Amministrazione vorrà, pertanto, nell'ambito dei poteri gestionali di esclusiva competenza e delle connesse responsabilità, procedere alle valutazioni e alle conseguenti determinazioni, tenendo presente l'esigenza imprescindibile di assicurare il puntuale rispetto dei principi, delle limitazioni e dei vincoli delineati dalla disciplina normativa vigente e dal quadro giurisprudenziale, come sopra illustrati.

**P.Q.M.**

Nelle suesposte considerazioni è il parere di questa Sezione regionale di controllo.

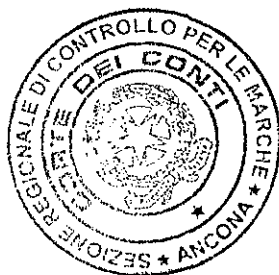
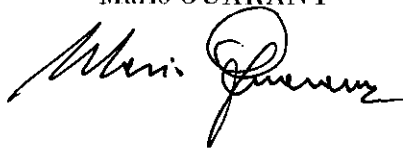
**ORDINA**

Alla segreteria di trasmettere la presente deliberazione al Sindaco del Comune di Penna San Giovanni e al Presidente del Consiglio delle Autonomie Locali delle Marche.

Così deliberato in Ancona, nella Camera di consiglio del 26 gennaio 2017.

Il relatore

Mario GUARANY



Il Presidente

Maurizio MIRABELLA



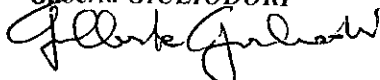
Depositata in Segreteria in data

Il direttore della Segreteria

Carlo SERRA

IL FUNZIONARIO

Gilberta GIULIODORI



27 GEN. 2017

5

CORTEI DEI CONTI - CODICE UFF. T71



DOC. INTERNO N.61921470 del 27/01/2017