

**POTESI CCNL FUNZIONI
LOCALI 2019-2021:
ANALISI E SPUNTI DI
RIFLESSIONE**

**VENERDÌ
14 OTTOBRE 2022
ORE 9.00 - 17.00**

**Palazzo Reale
Sala Conferenze
Piazza del Duomo, 14
Milano**



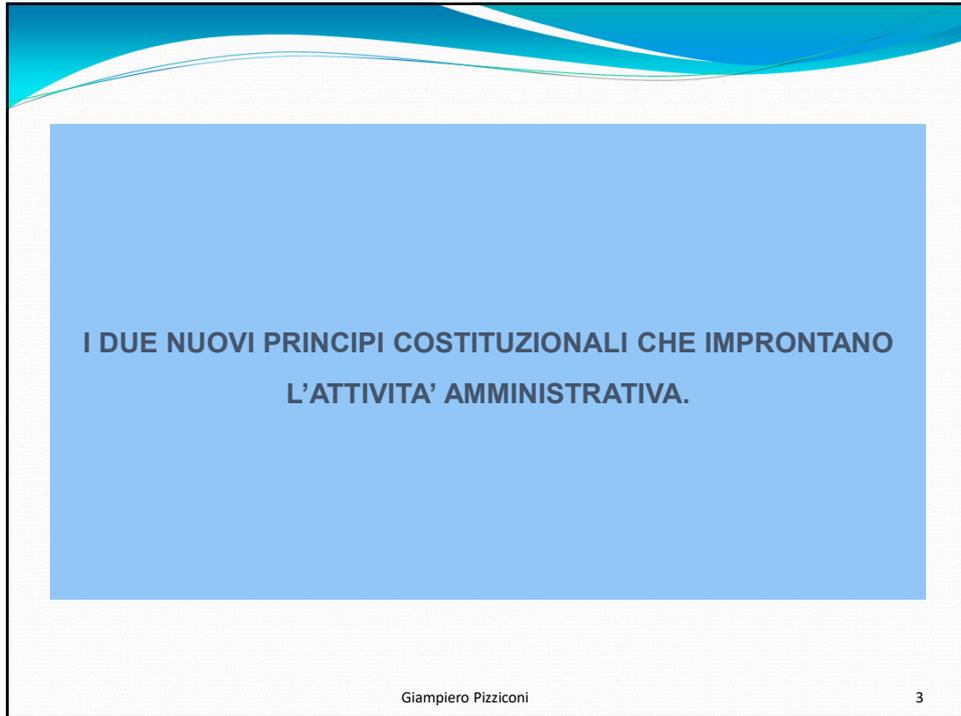
1

**IPOTESI CCNL FUNZIONI LOCALI 2019-2021:
ANALISI E SPUNTI DI RIFLESSIONE**

**GIAMPIERO PIZZICONI
MAGISTRATO DELLA
CORTE DEI CONTI**

**LA GESTIONE DEL PERSONALE DEGLI
ENTI LOCALI TRA VINCOLI DI
FINANZA PUBBLICA E CLAUSOLE
CONTRATTUALI.**

2



I DUE NUOVI PRINCIPI COSTITUZIONALI CHE IMPRONTANO
L'ATTIVITA' AMMINISTRATIVA.

Giampiero Pizziconi 3

3



**ARTICOLO 97 COST ANTE LEGGE
COST. 1/2012**

I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e la imparzialità dell'amministrazione.

Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari.

Agli impieghi nelle Pubbliche Amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge.

4

ARTICOLO 97 COST POST LEGGE COST. 1/2012

Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico».

I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e la imparzialità dell'amministrazione.

Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari.

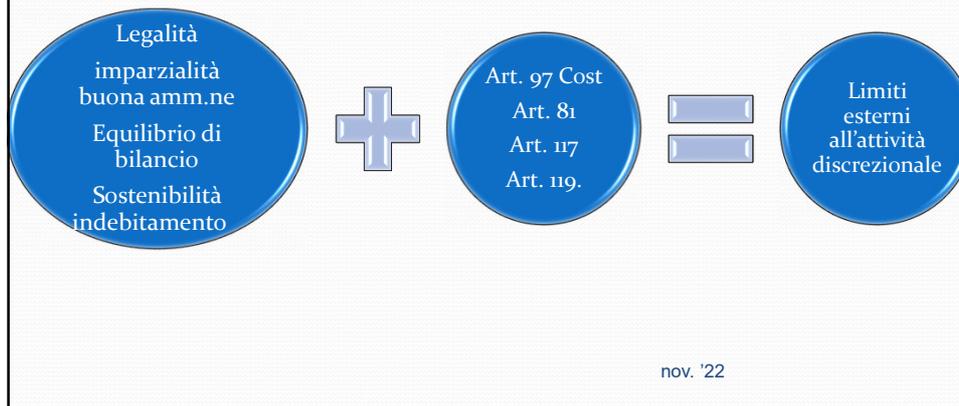
Agli impieghi nelle Pubbliche Amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge.

5



6

POST. LEGGE COST. 1/2012: SINTESI



7

RICAPITOLANDO I PRINCIPI COSTITUZIONALI ALL'ATT. AMMIN.TIVA

- PRINCIPIO DI LEGALITA'
- PRINCIPIO DI IMPARZIALITA'
- BUON ANDAMENTO DELLA P.A
- **PRINCIPIO DELL'EQUILIBRIO DI BILANCIO**
- **PRINCIPIO DI SOSTENIBILITA' DELL'INDEBITAMENTO**
- **QUESTI ULTIMI PRINCIPI SONO ATTUATI MEDIANTE L'APPOSIZIONE NORMATIVA DI SPECIFICI VINCOLI DI FINANZA PUBBLICA CHE LIMITANO L'ATTIVITA' DELLE AMMINISTRAZIONI**

8

**ATTIVITA' AMMINISTRATIVA ED EFFETTI DEI VINCOLI DI
FINANZA PUBBLICA.**

Giampiero Pizziconi 9

9

**ATTIVITA' DI DIRITTO PUBBLICO E ATTIVITA' DI
DIRITTO PRIVATO**

| ATTI DI DIRITTO PUBBLICO | ATTI DI DIRITTO PRIVATO |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • La P.A. agisce adottando provvedimenti unilaterali che in quanto espressione di una posizione di supremazia dell'amministrazione, sono destinati a modificare la sfera giuridica del destinatario anche in assenza o contro la sua volontà | <ul style="list-style-type: none"> • Alla P.A. è riconosciuta capacità di diritto privato potendo la stessa ricorrere allo strumento negoziale che la pone così in posizione di parità con gli soggetti dell'ordinamento, tendenzialmente alla stregua delle ordinarie regole proprie del diritto civile |

10

- L'Amministrazione dispone di un duplice strumentario concorrente per l'esercizio di un'attività pure assoggettata ad un vincolo di scopo: quello del potere autoritativo e quello del diritto civile.
- L'adunanza plenaria del Cons. di Stato ha affermato che l'intera attività dell'amministrazione – al di là della veste soggettiva dell'autore e della forma giuridica degli atti – è funzionalizzata, in quanto volta al perseguimento dell'interesse pubblico così ricadendo sotto il governo dell'art. 97 Cost.

11

LA CAPACITA' GIURIDICA DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

- **L'ART. 1 COMMA 1 BIS L. N. 241 DEL 1990: IMPORTANTE VALORIZZAZIONE DEL MODULO PRIVATISTICO**
- **LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE NELL'ADOZIONE DI ATTI DI NATURA NON AUTORITATIVA, AGISCE SECONDO LE NORME DI DIRITTO PRIVATO, SALVO CHE LA LEGGE DISPONGA DIVERSAMENTE.**

12

LA CAPACITA' GIURIDICA DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

- ART. 11 CODICE CIVILE.
- Le province e i comuni (1), nonché gli enti pubblici (2) riconosciuti come persone giuridiche godono dei diritti secondo le leggi e gli usi osservati come diritto pubblico.

13

LIMITI DELL' ATTIVITA' AMMINISTRATIVA

- **LIMITI:** l'azione amministrativa in quanto funzionalizzata ai fini previsti dalla legge, è assoggettata ai limiti di cui l'amministrazione deve tener conto;
- **NEGATIVI:** volti a garantire il rispetto della liceità dell'azione;
- **POSITIVI:** diretti a mantenere l'attività nell'ambito di fini pubblicistici;

14

LIMITI POSITIVI ALL' ATTIVITÀ AMMINISTRATIVA

- A.** Fissati in modo rigoroso e puntuale. in **B)** Disciplinati in modo elastico, lasciando alla P.A. un ambito di valutazione più o meno vasto.



ATTIVITA VINCOLATA



ATTIVITA' DISCREZIONALE

15

Norme limitatrici



16



17

**VINCOLI DI FINANZA PUBBLICA E RICADUTE
SULL'ESERCIZIO DELL'ATTIVITA' AMMINISTRATIVA.
I VINCOLI ALLA SPESA CORRENTE DELLE PUBBLICHE
AMMINISTRAZIONI.**

Giampiero Pizziconi

18

18

VINCOLI DI FINANZA PUBBLICA E LIMITI ALL'AZIONE AMMINISTRATIVA.

- è riduttivo affermare che l'organizzazione e l'azione amministrativa devono garantire l'imparzialità e il buon andamento, in quanto alla luce del nuovo primo comma dell'art. 97 Cost. **l'agire della PA "in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea" deve assicurare "l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico".**

Giampiero Pizziconi

19

19

VINCOLI DI FINANZA PUBBLICA E LIMITI ALL'AZIONE AMMINISTRATIVA.

- si può affermare che alla luce del nuovo quadro costituzionale, l'agire della PA è conforme ai dettami della Costituzione **quando è finanziariamente sostenibile.**
- In quest'ottica si giustificano i ripetuti e continui interventi del legislatore ordinario sul piano della spesa pubblica che conformano l'agire degli enti territoriale (e, più in generale, talvolta tutto il comparto PA) in nome dell'esigenza di dettare **principi di coordinamento della finanza pubblica.**

Giampiero Pizziconi

20

20

VINCOLI DI FINANZA PUBBLICA E LIMITI ALL'AZIONE AMMINISTRATIVA.

- a partire dalla legge finanziaria per gli anni 2004 e 2005, il legislatore ordinario ha introdotto vincoli di finanza pubblica operando, principalmente, con una duplice modalità.
- **1. FISSANDO VINCOLI FINANZIARI SUL PIANO DELLA SPESA IN LINEA CON LE ESIGENZE DELLA C.D. *SPENDING REVIEW*** (vincoli che talvolta si traducono in vere e proprie limitazioni dell'autonomia negoziale, come nel caso del divieto per gli enti territoriali di concludere contratti di sponsorizzazione).

Giampiero Pizziconi

21

21

VINCOLI DI FINANZA PUBBLICA E LIMITI ALL'AZIONE AMMINISTRATIVA.

- **2. PONENDO LIMITI PROCEDIMENTALI E/O SOSTANZIALI ALL'AGIRE DELLA PA:** in questo senso si ricorda la disciplina sugli acquisti dei beni immobili da parte degli enti territoriali, quella degli acquisti della PA sul mercato elettronico.

Giampiero Pizziconi

22

22

VINCOLI DI FINANZA PUBBLICA E LIMITI ALL'AZIONE AMMINISTRATIVA.

- la vera novità, rispetto alle regole poste dalla disciplina dell'evidenza pubblica, va ravvisata nel fatto che il legislatore fissa precisi paletti a tutela non solo della concorrenza e del buon andamento/imparzialità della PA, bensì anche a tutela della “sostenibilità” delle finanze pubbliche.

Giampiero Pizziconi

23

23

VINCOLI DI FINANZA PUBBLICA E CORTE COSTITUZIONALE.

- In sede di individuazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica, la giurisprudenza costituzionale ha più volte affermato che “**norme statali che fissano limiti alla spesa delle Regioni e degli Enti Locali possono qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica alla seguente duplice condizione: in primo luogo, che si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della medesima, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente; in secondo luogo, che non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi**” (C. Cost. 24 luglio 2015 n. 189 che richiama le sentenze n. 237/2009; n. 139/2009, n. 289 e n. 120 del 2008).

Giampiero Pizziconi

24

24

VINCOLI DI FINANZA PUBBLICA E CORTE COSTITUZIONALE.

- il legislatore statale può legittimamente imporre agli enti autonomi vincoli alle politiche di bilancio, ancorché si traducano, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa dei suddetti enti, solo con “disciplina di principio” e “per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari”. **(sent. n. 417/2005).**

Giampiero Pizziconi

25

25

VINCOLI DI FINANZA PUBBLICA E CORTE COSTITUZIONALE.

- “la previsione da parte della legge statale di limiti all'entità di una singola voce di spesa non può essere considerata un principio fondamentale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica, perché pone un precetto specifico e puntuale sull'entità della spesa e **si risolve perciò in un'indebita invasione, da parte della legge statale, dell'area [...] riservata alle autonomie regionali e degli Enti Locali, alle quali la legge statale può prescrivere criteri [...] e obiettivi (ad esempio, contenimento della spesa pubblica) ma non imporre nel dettaglio gli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi” (sent. n. 417/2005). LESIONE DEL POTERE DI AUTORGANIZZAZIONE**

Giampiero Pizziconi

26

26

VINCOLI DI FINANZA PUBBLICA E CORTE COSTITUZIONALE.

- la legge statale può stabilire solo un “limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa” (**Corte Cost., sent. 10 giugno 2011, n. 182 che richiama le precedenti sentenze n. 417/2005 e n. 36/2004; si vedano anche le sent. n. 88/2006 e n. 449/2005**)
- **PRINCIPIO DI AUTORGANIZZAZIONE**

Giampiero Pizziconi

27

27

IL NOVERO DEI VINCOLI DI FINANZA PUBBLICA. LA
CIRCOLARE RGS N. 14 DELL'APRILE 2021.

Giampiero Pizziconi

28

28

ALLEGATO. QUADRO SINOTTICO VINCOLI. QUALCHE NUMERO.

QUADRO SINOTTICO DEI VINCOLI DI FINANZA PUBBLICA:

L'allegato conta 53 pagine.

VINCOLI COMPLESSIVI DI FINANZA PUBBLICA:

Fino a pag. 53 ne ho contati 134 non considerando quelli disapplicati dall'art. 1 comma 590, Allegato A, della legge 160/2019.

Di questi ben oltre 70 in materia di gestione del personale delle amministrazioni che in base al comma di cui sopra rimangono fermi.

Giampiero Pizziconi

29

29

CESSAZIONE ALCUNI VINCOLI PER AMM TERRITORIALI

- **DL 124/2019 ART 57 COMMA 2.** A decorrere dall'anno 2020, alle regioni, alle Province autonome di Trento e di Bolzano, agli enti locali e ai loro organismi ed enti strumentali, come definiti dall'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, nonché ai loro enti strumentali in forma societaria cessano di applicarsi le seguenti disposizioni in materia di contenimento e di riduzione della spesa e di obblighi formativi:
 - a) articolo 27, comma 1, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133;
 - b) articolo 6, commi 7, 8, 9, 12 e 13, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122;
 - c) articolo 5, comma 2, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135;
 - d) articolo 5, commi 4 e 5, della legge 25 febbraio 1987, n. 67;
 - e) articolo 2, comma 594, della legge 24 dicembre 2007, n. 244;
 - f) articolo 12, comma 1-ter, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111;
 - g) articolo 24 del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89. (97)
- 2-bis. A decorrere dal 1° gennaio 2020, il comma 2 dell'articolo 21-bis del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50 (98), convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 2017, n. 96, e il comma 905 dell'articolo 1 della legge 30 dicembre 2018, n. 145, sono abrogati. (99)

Giampiero Pizziconi

30

30

CESSAZIONE ALCUNI VINCOLI PER TUTTE LE AMMINISTRAZIONI

- **LEGGE 160/2019 ART. 1, COMMA 590.**
- 590. Ai fini di una maggiore flessibilità gestionale, di una più efficace realizzazione dei rispettivi obiettivi istituzionali e di un miglioramento dei saldi di finanza pubblica, a decorrere dall'anno 2020, agli enti e agli organismi, anche costituiti in forma societaria, di cui all'*articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196*, ivi comprese le autorità indipendenti, con esclusione degli enti del Servizio sanitario nazionale, cessano di applicarsi le norme in materia di contenimento e di riduzione della spesa di cui all'allegato A annesso alla presente legge. Resta ferma l'applicazione delle norme che recano vincoli in materia di spese di personale.

Giampiero Pizziconi 31

31

CESSAZIONE ALCUNI VINCOLI PER TUTTE LE AMMINISTRAZIONI

- **ALLEGATO A COMMA 590.**
- Articolo 18, comma 6, della legge 29 dicembre 1993, n. 580;
- - Articolo 1, comma 126, della legge 28 dicembre 1996, n. 662;
- - Articolo 1, commi 9, 10, 48 e 58, della legge 23 dicembre 2005, n. 266;
- - Articolo 2, commi da 618 a 623, della legge 24 dicembre 2007, n. 244;
- - Articolo 27 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 agosto 2008, n. 133;
- - Articolo 61, commi 1, 2, 3, 5, 6 e 7, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 agosto 2008, n. 133;
- - Articolo 6, commi 3, 6, 7, 8, 9, 11, 12, 13 e 21, e articolo 8, comma 1, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122;
- - Articolo 4, comma 66, della legge 12 novembre 2011, n. 183;
- - Articolo 21, comma 8, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214;
- - Articolo 4 della legge 15 dicembre 2011, n. 217;
- - Articolo 4, comma 77, della legge 28 giugno 2012, n. 92;
- - Articolo 5, comma 14, e articolo 8, commi 1, lettera c), 2, lettera b), e 3, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135;
- - Articolo 1, comma 108, della legge 24 dicembre 2012, n. 228;
- - Articolo 1, commi 321 e 417, della legge 27 dicembre 2013, n. 147;
- - Articolo 50, commi 3 e 4, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89;
- - Articoli 19, comma 3, lettera c), e 22, commi 6 e 9, lettere d) e f), del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114;
- - Articolo 1, commi 305, 307 e 308, della legge 23 dicembre 2014, n. 190;
- - Articolo 6, commi 2 e 3, del decreto-legge 21 maggio 2015, n. 65, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2015, n. 109;
- - Articolo 1, comma 608, della legge 20 giugno 2015, n. 208.

Giampiero Pizziconi 32

32



LE CONSEGUENZE DEI VINCOLI DI FINANZA PUBBLICA DI SPESA E ASSUNZIONALI. QUALCHE DATO.

Giampiero Pizziconi 33

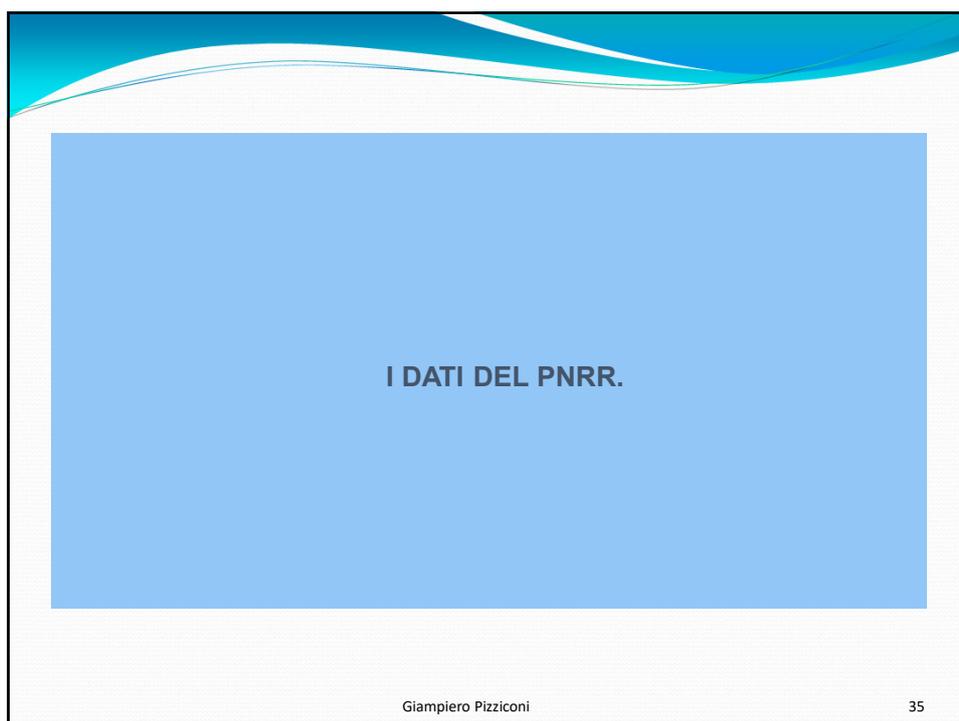
33



IL PUBBLICO IMPIEGO IN ITALIA. ALCUNE EVIDENZE (TRATTE DAL PNRR E DAL RAPPORTO 2022 DEL COMITATO SCIENTIFICO PER LA VALUTAZIONE DELL'IMPATTO DELLE RIFORME IN MATERIA DI CAPITALE UMANO PUBBLICO).

Giampiero Pizziconi 34

34



35

IL DATO. IL NUMERO DEI DIPENDENTI PUBBLICI. DA PNRR PAG. 48

- Nell'ultimo decennio l'evoluzione della spesa pubblica, con il blocco del turnover, ha generato una significativa riduzione del numero dei dipendenti pubblici in Italia.
- La Pubblica Amministrazione italiana registra oggi un numero di dipendenti (circa 3,2 milioni in valore assoluto) inferiore alla media OCSE (13,4 per cento dell'occupazione totale, contro il 17,7 per cento della media OCSE, secondo i dati del 2017).
- Il ricambio generazionale nell'ultimo decennio è stato lento e parziale, ad eccezione del comparto della scuola.

36

36

IL DATO. IL NUMERO DEI DIPENDENTI PUBBLICI. DA PNRR: PAG 48.

- La sostituzione del personale in servizio è stata pari a un solo nuovo assunto a fronte di tre cessazioni nelle amministrazioni centrali e di un assunto ogni due cessazioni nelle amministrazioni locali.
- Oggi l'età media dei dipendenti pubblici è di 50 anni (dati 2019).
- Il 16,3 per cento del totale ha più di 60 anni, mentre soltanto il 4,2 per cento ne ha meno di 30.
- Ciò ha contribuito a determinare un crescente disallineamento tra l'insieme delle competenze disponibili e quelle richieste dal nuovo modello economico e produttivo disegnato per le nuove generazioni (digitale, ecologico, inclusivo).

37

37

IL DATO. IL NUMERO DEI DIPENDENTI PUBBLICI. DA PNRR: PAG 48.

- La carenza di nuove competenze è anche determinata dal taglio delle spese di istruzione e formazione per i dipendenti pubblici. In 10 anni gli investimenti in formazione si sono quasi dimezzati, passando da 262 milioni di euro nel 2008 a 164 milioni nel 2019: una media di 48 euro per dipendente. Inoltre, tale limitata attività di formazione è anche poco finalizzata: nel 2018 la formazione ICT ha coinvolto solo il 7,3 per cento dei dipendenti della PA locale, con una diminuzione dello 0,4 per cento rispetto al 2015.
- **Questi problemi sono più gravi nelle amministrazioni periferiche. Le amministrazioni regionali e locali hanno infatti particolarmente sofferto delle politiche di contenimento della spesa attuate durante gli anni di crisi economica, e hanno registrato tagli per oltre 26,6 miliardi di euro di trasferimenti tra il 2007 e il 2015, una riduzione di circa il 50 per cento.**

38

38

I DATI DEL RAPPORTO 2022 DEL COMITATO SCIENTIFICO
PER LA VALUTAZIONE DELL'IMPATTO DELLE RIFORME IN
MATERIA DI CAPITALE UMANO PUBBLICO.

Giampiero Pizziconi 39

39

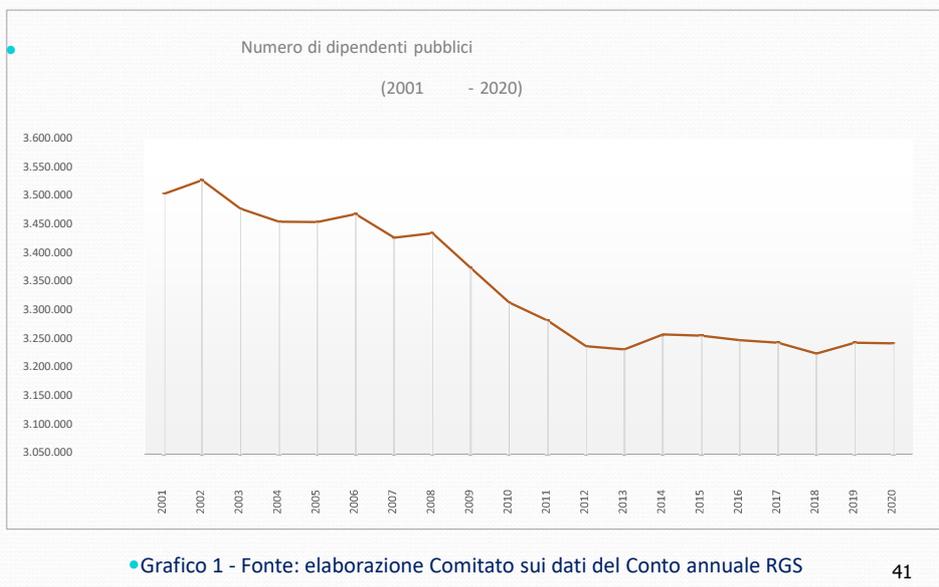
IL DATO. IL NUMERO DEI DIPENDENTI PUBBLICI.

- Al 31 dicembre 2020, i dipendenti pubblici erano **3.243.499**, prendendo in considerazione tanto il personale stabile (assunto con contratti a tempo indeterminato) quanto quello in servizio con altre forme contrattuali.
- L'esame diacronico della consistenza del pubblico impiego evidenzia una progressiva diminuzione dei dipendenti pubblici negli ultimi vent'anni (successivo Grafico 1), ridottisi complessivamente del 7%.

40

40

IL DATO. EFFETTI DEI VINCOLI AL TURN OVER



41

41

IL DATO. EFFETTI DEI VINCOLI AL TURN OVER

- Il trend in diminuzione, frutto di politiche di contenimento dei nuovi ingressi finalizzate a controllare la spesa pubblica per il personale, dopo la crisi finanziaria del 2008, dalla limitazione del turnover si è passati ad una sostanziale blocco, che ha permesso non solo una rapida diminuzione di unità di personale, ma anche una contrazione della spesa pubblica per stipendi di 1,8 miliardi di Euro in dieci anni tra il 2008 e il 2018 (Fonte: Eurostat).
- Una lieve ripresa e la conseguente inversione del trend sono registrabili a partire dal 2019, anno in cui è stato sbloccato il turnover al 100% (D.I. n. 34 del 2019) per le amministrazioni in buona salute finanziaria: **la misura, pensata per 'premiare' gli enti virtuosi, di fatto finisce con l'alimentare il circolo vizioso di realtà più fragili dal punto di vista del capitale umano e, quindi, della gestione.**

42

42

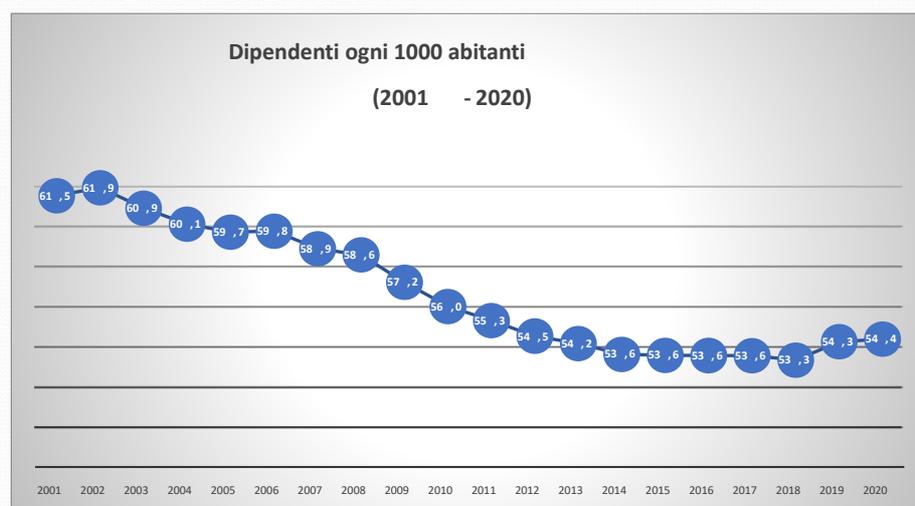
IL DATO. RAPPORTO ABITANTI POPOLAZIONE.

- Un altro indicatore da prendere in considerazione è l'incidenza dei dipendenti pubblici sulla popolazione nazionale. L'analisi del dato evidenzia una riduzione delle unità di lavoro pubbliche in rapporto alla popolazione negli ultimi vent'anni. **Dal 2001, in cui vi erano 61 dipendenti pubblici ogni 1000 abitanti, si è arrivati al 2020, in cui tale valore è sceso a 54 dipendenti (successivo Grafico 4).**

43

43

IL DATO. RAPPORTO ABITANTI POPOLAZIONE.



- Grafico 4 - Fonte: elaborazione Comitato sui dati del Conto annuale RGS

44

44

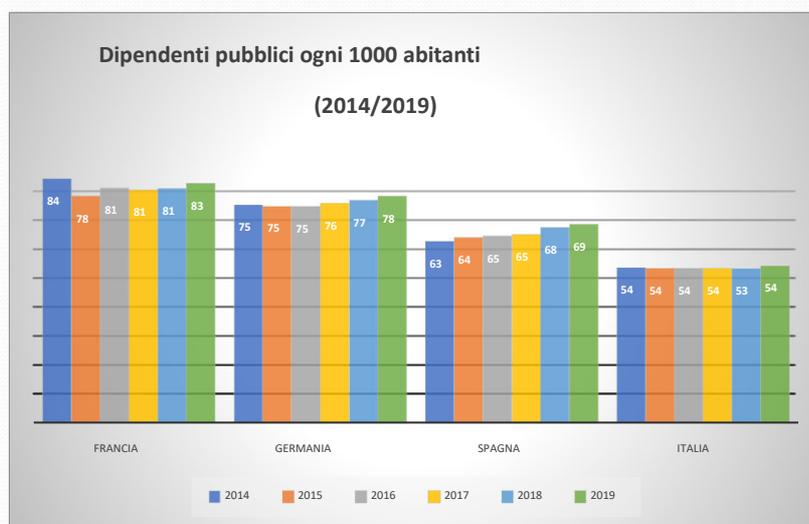
IL DATO. RAPPORTO ABITANTI POPOLAZIONE. CONFRONTO.

- Il dato risulta interessante se comparato con le tendenze riscontrate in Francia, Spagna e Germania negli anni dal 2014 al 2019 (Grafico 5). Innanzitutto, fra i quattro Stati analizzati, l'Italia è quella che, in proporzione, presenta meno dipendenti pubblici in rapporto alla popolazione. In secondo luogo, si registrano tendenze differenti.
- Mentre la Francia ha diminuito nel corso del quinquennio l'incidenza del personale sul numero di abitanti (passando da 84 a 82 dipendenti ogni 1000 abitanti), la Germania e la Spagna l'hanno aumentata (passando rispettivamente da 75 a 78 e da 62 a 68 dipendenti ogni 1000 abitanti).

45

45

IL DATO. RAPPORTO ABITANTI POPOLAZIONE. CONFRONTO.



• Grafico 5 - Fonte: elaborazione Comitato sui dati del Conto annuale RGS ed Eurostat

46

46

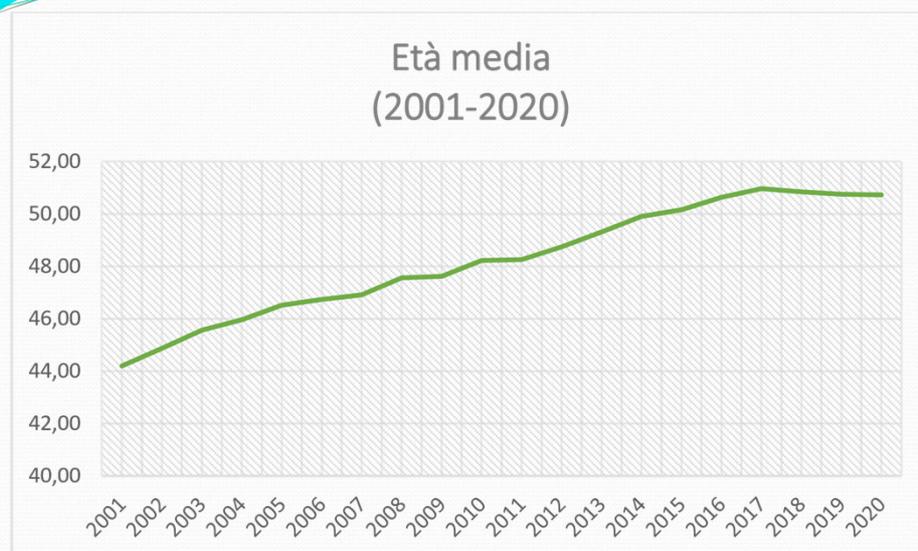
IL DATO. ETA' MEDIA.

- Alcune informazioni emergono dall'analisi dei dati relativi a due indicatori: l'età e il genere dei dipendenti pubblici.
- Prendendo in considerazione il primo dei due indicatori, emerge che dal 2001 al 2020 l'età media dei dipendenti pubblici è costantemente aumentata, fino allo sblocco cominciato nel 2018 (successivo Grafico 6).
- **Nello specifico, nel 2001 l'età media di un dipendente pubblico era di 44,2 anni, mentre nel 2020 è salita a quota 50,74 anni.**

47

47

IL DATO. ETA' MEDIA.



- Grafico 6 - Fonte: elaborazione Comitato sui dati del Conto annuale RGS

48

48

VINCOLI DI FINANZA PUBBLICA ED EFFETTI SUI CCNL

Giampiero Pizziconi 49

49

I VINCOLI NEL CCNL FUNZIONI LOCALI
2016-2018. ART. 8

COMMA 4. Sono oggetto di contrattazione integrativa:

Lettera u): l'incremento delle risorse di cui all'art. 15, comma 5 attualmente destinate alla corresponsione della retribuzione di posizione e di risultato delle posizioni organizzative, **ove implicante, ai fini dell'osservanza dei limiti previsti dall'art. 23, comma 2 del D. Lgs. n. 75/2017, una riduzione delle risorse del Fondo di cui all'art. 67;**

Giampiero Pizziconi 50

50

I VINCOLI NEL CCNL FUNZIONI LOCALI 2016-2018. ART. 67

COMMA 3: alimentazione del Fondo risorse decentrate di anno in anno.

Lettera h): di un importo corrispondente alle eventuali risorse stanziare dagli enti ai sensi del comma 4 (dell'integrazione, della componente variabile di cui al comma 3, sino ad un importo massimo corrispondente all' 1,2% su base annua, del monte salari dell'anno 1997, esclusa la quota relativa alla dirigenza).

Lettera i): di un importo corrispondente alle eventuali risorse stanziare dagli enti ai sensi del comma 5, lett. b) (componente variabile di cui al comma 3, per il conseguimento di obiettivi dell'ente, anche di mantenimento, definiti nel piano della performance o in altri analoghi strumenti di programmazione della gestione, al fine di sostenere i correlati oneri dei trattamenti accessori del personale)

COMMA 6: Gli enti possono stanziare le risorse di cui al comma 3 lett. h), i) **nel rispetto dei vincoli di bilancio e delle vigenti disposizioni in materia di vincoli della spesa di personale.**

Giampiero Pizziconi 51

51

I VINCOLI NEL CCNL FUNZIONI LOCALI 2016-2018. ART. 67

COMMA 7: La quantificazione del Fondo delle risorse decentrate e di quelle destinate agli incarichi di posizione organizzativa, di cui all'art. 15, comma 5, **deve comunque avvenire, complessivamente, nel rispetto dell'art. 23, comma 2 del D. Lgs. n. 75/2017**

COMMA 8: Ai sensi dell'art. 23, comma 4 del D. Lgs. n. 75/2017, a decorrere dal 1° gennaio 2018 e sino al 31 dicembre 2020, in via sperimentale, le regioni a statuto ordinario e le città Metropolitane individuate ai sensi del citato art. 23, comma 4, **possono incrementare, oltre il limite di cui all'art. 23, comma 2, del medesimo decreto legislativo, l'ammontare della componente variabile del presente Fondo**, costituita dalle risorse di cui al comma 3, in misura non superiore ad una percentuale della sua componente stabile, costituita dalle risorse di cui ai commi 1 e 2. Tale percentuale è individuata secondo le modalità e le procedure indicate dal ripetuto art. 23, comma 4

Giampiero Pizziconi 52

52

I VINCOLI NELL'IPOTESI DI CCNL FUNZIONI LOCALI 2019-2021. ART. 7

COMMA 4. Sono oggetto di contrattazione integrativa:

Lettera u): l'incremento delle risorse di cui all'art. 17, comma 6 (Retribuzione di posizione e retribuzione di risultato) del presente CCNL attualmente destinate alla corresponsione della retribuzione di posizione e di risultato delle posizioni organizzative, ove implicante, ai fini dell'osservanza dei limiti previsti dall'art. 23, comma 2, del D. Lgs. n. 75/2017, una riduzione delle risorse del Fondo di cui all'art. 79;

Giampiero Pizziconi

53

53

I VINCOLI NELL'IPOTESI DI CCNL FUNZIONI LOCALI 2019-2021. ART. 79

COMMA 3. In attuazione di quanto previsto dall'art. 1, comma 604 della L. n. 234/2021 (Legge di bilancio 2022), con la decorrenza ivi indicata, gli enti possono incrementare, in base alla propria capacità di bilancio, le risorse di cui al comma 2, lett. c) e quelle di cui all'art. 17, comma 6, di una misura complessivamente non superiore allo 0,22 per cento del monte salari 2018. **Tali risorse, in quanto finalizzate a quanto previsto dall'articolo 3, comma 2, del D.L. n. 80/2021, non sono sottoposte al limite di cui all'art. 23, comma 2 del D. lgs. n. 75/2017.** Gli enti destinano le risorse così individuate ripartendole in misura proporzionale sulla base degli importi relativi all'anno 2021 delle risorse del presente Fondo e dello stanziamento di cui all'art. 17, comma 6. Le risorse stanziati ai sensi del presente comma sono utilizzate anche per corrispondere compensi correlati a specifiche esigenze della protezione civile, in coerenza con le disposizioni del CCNL. **DEROGA AL TETTO-**

Giampiero Pizziconi

54

54

I VINCOLI NELL'IPOTESI DI CCNL FUNZIONI LOCALI 2019-2021. ART. 79

COMMA 6. La quantificazione del presente Fondo delle risorse decentrate e di quelle destinate agli incarichi di cui all'art. 16 (Incarichi di Elevata qualificazione) **deve comunque avvenire, complessivamente, nel rispetto dell'art. 23, comma 2 del D. Lgs. n. 75/2017 con la precisazione che tale limite non si applica alle risorse di cui al comma 1 lettera b), a quelle di cui al comma 3, nonché ad altre risorse che siano escluse dal predetto limite per espressa disposizioni di legge.**

Giampiero Pizziconi

55

55

VINCOLI DI FINANZA PUBBLICA ED EFFETTI ULTERIORI.
LE RICADUTE SUGLI ATTI ADOTTATI E LE RESPONSABILITA'
TIPIZZATE.
DAGLI EFFETTI SUI CCNL A QUELLI SUI CONTRATTI
INDIVIDUALI.

Giampiero Pizziconi

56

56



**VINCOLI DI FINANZA PUBBLICA ED EFFETTI ULTERIORI.
LE RICADUTE SUGLI ATTI ADOTTATI E LE RESPONSABILITA'
TIPIZZATE.**

Giampiero Pizziconi 57

57



**VINCOLI DI FINANZA PUBBLICA E RICADUTE SULL'ATTIVITA'
NEGOZIALE DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE.
DAGLI EFFETTI SUI CCNL A QUELLI SUI CONTRATTI
INDIVIDUALI.**

Giampiero Pizziconi 58

58

LE QUESTIONI PROBLEMATICHE CHE POSSONO VENIRE IN EVIDENZA.

1. NORME VINCOLISTICHE INTERVENUTE CHE INCIDONO SULLA CAPACITA' DI SPESA DELL'AMMINISTRAZIONE RISPETTO A RAPPORTI NEGOZIALI IN ESSERE.

1. **1.A.** CHE NON PREVEDONO NULLITA' TESTUALI.
2. **1.B.** CHE PREVEDONO NULLITA' TESTUALI.
3. **1.C** CHE PREVEDONO ANCHE FORME DI RESPONSABILITA' AMMINISTRATIVA, DISCIPLINARE, DIRIGENZIALE.

Giampiero Pizziconi

59

59

LE QUESTIONI PROBLEMATICHE CHE POSSONO VENIRE IN EVIDENZA.

2. NORME VINCOLISTICHE INTERVENUTE CHE INCIDONO SULLA CAPACITA' DI SPESA DELL'AMMINISTRAZIONE QUANTO AI RAPPORTI NEGOZIALI FUTURI.

1. **2.A.** CHE NON PREVEDONO NULLITA' TESTUALI.
2. **2. B.** CHE PREVEDONO NULLITA' TESTUALI.
3. **2.C.** CHE PREVEDONO ANCHE FORME DI RESPONSABILITA' AMMINISTRATIVA, DISCIPLINARE, DIRIGENZIALE.

Giampiero Pizziconi

60

60

**UN ESEMPIO DI NORMA CHE INCIDE SUI RAPPORTI
CONTRATTUALE IN ESSERE.**

Giampiero Pizziconi 61

61

**ESEMPIO DI NORMA CHE INCIDE SUI
RAPPORTI CONTRATTUALI IN ESSERE**

**DECRETO LEGGE 24 APRILE 2014 N 66 CONVERTITO CON
MODIFICAZIONI DALLA LEGGE 23 GIUGNO 2014 N. 89**

articolo 8 comma 8: “.....*le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 11, comma 1, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, per realizzare l'obiettivo loro assegnato ai sensi dei commi da 4 a 7, (DI FINANZA PUBBLICA) sono: a) autorizzate, a decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto e nella salvaguardia di quanto previsto dagli articoli 82, comma 3-bis, e 86, comma 3-bis, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, a ridurre gli importi dei contratti in essere nonché di quelli relativi a procedure di affidamento per cui sia già intervenuta l'aggiudicazione, anche provvisoria, aventi ad oggetto acquisto o fornitura di beni e servizi, nella misura del 5 per cento, per tutta la durata residua dei contratti medesimi. **Le parti hanno facoltà di rinegoziare il contenuto dei contratti, in funzione della suddetta riduzione.***

Giampiero Pizziconi 62

62

ESEMPIO DI NORMA CHE INCIDE SUI RAPPORTI CONTRATTUALI IN ESSERE

E' fatta salva la facoltà del prestatore dei beni e dei servizi di recedere dal contratto entro 30 giorni dalla comunicazione della manifestazione di volontà di operare la riduzione senza alcuna penalità da recesso verso l'amministrazione.

il DL prevedeva anche:

- [b) tenute ad assicurare che gli importi e i prezzi dei contratti aventi ad oggetto acquisto o fornitura di beni e servizi stipulati successivamente alla data di entrata in vigore del presente decreto non siano superiori a quelli derivati, o derivabili, dalle riduzioni di cui alla lettera a), e comunque non siano superiori ai prezzi di riferimento, ove esistenti, o ai prezzi dei beni e servizi previsti nelle convenzioni quadro stipulate da Consip S.p.A, ai sensi dell'articolo 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488 (26).]
- [9. **Gli atti e i relativi contratti adottati in violazione delle disposizioni di cui al comma 8, lettera b), sono nulli e sono rilevanti ai fini della performance individuale e della responsabilità dirigenziale di chi li ha sottoscritti. (21)]**

Giampiero Pizziconi

63

63

**UN CASO DI STUDIO. IL RAPPORTO TRA GLI INTERVENUTI
VINCOLI DI FINANZA PUBBLICA E I RAPPORTI GIURIDICI
SORTI IN BASE A NORMATIVE PRESISTENTI.**

Giampiero Pizziconi

64

64

IL I VINCOLI DELL'ART. 9 COMMA 28 E LE ASSUNZIONI PER LAVORO FLESSIBILE EFFETTUATE DAGLI ENTI LOCALI ANTE 1/1/2012 (DATA DI ENTRATA IN VIGORE DELLA DISPOSIZIONE PER GLI EE).

LA DELIBERAZIONE 741/2014/PRSP DELLA SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Giampiero Pizziconi 65

65

I VINCOLI DELL'ART. 9 COMMA 28 E LE ASSUNZIONI ANTE 1/1/2012

- **DELIBERAZIONE SEZIONE VENETO N. 741/2014/PRSP, COMUNE DI RUBANO □**
- **RINVIO.**

Giampiero Pizziconi 66

66

VINCOLI DI FINANZA PUBBLICA E INCIDENZA SULL'ATTIVITA' NEGOZIALE DELLA PA

- Le disposizioni vincolistiche tese ad assicurare i vincoli di finanza pubblica nella maggioranza dei casi sono finalizzate ad assicurare la riduzione della spesa corrente ai fini saldi di finanza pubblica.
- Dette norme vincolistiche sovente non solo vengono emanate nel corso degli esercizi finanziari ponendo problemi di rimodulazione in itinere della spesa dell'amministrazione ma sono il più delle volte caratterizzate dalla mancanza di una disciplina intertemporale che si preoccupi di disciplinarne l'applicazione nei confronti di rapporti giuridici già sorti.

Giampiero Pizziconi

67

67

LA DELIBERAZIONE SEZIONE VENETO N. 741/2014/PRSP

• FATTO

- Dall'esame della relazione sul rendiconto 2012, redatta ai sensi dell'art. 1, commi 166 e segg. della legge 23 dicembre 2005 n.266 e dai dati in possesso di questa Corte, è emerso:
- **il mancato rispetto del limite del 50% di spesa per il lavoro flessibile (in questo caso a seguito di rapporti di lavoro per personale assunto a tempo determinato) fissato dall'articolo 9, comma 28 del D.L. 78/2010.**

68

68

LA DELIBERAZIONE SEZIONE VENETO N. 741/2014/PRSP

Con nota dell'11 aprile 2014, già richiamata, a firma del Sindaco, il Comune di Rubano ha fornito chiarimenti in ordine alle criticità riscontrate in sede istruttoria e, in particolare, che:

- *Il superamento del limite del 50% previsto dall'art. 9 comma 28 del DL 78/2010 come modificato dall'art. 4 comma 102 della legge 12.11.2011 nr. 183 è imputato a quanto segue:*
- *sottoscrizione di 2 contratti a tempo determinato, uno ex art. 90 ed uno art. 110 comma 1 del D.Lgs. 267/2000 (da inizio del mandato elettorale per tutta la sua durata 2009/2014) prima dell'entrata in vigore della norma (anno 2011).*

69

69

LA DELIBERAZIONE SEZIONE VENETO N. 741/2014/PRSP

- *1) Questa Amministrazione ha ritenuto di non assumere decisione alcuna per i sopra descritti rapporti di lavoro a tempo determinato tuttora in essere in virtù dei contratti individuali di lavoro stipulati ad inizio mandato (2009 e 2010), precedentemente agli effetti derivanti dalla norma, per tutta la durata del mandato elettivo stesso che scade nei 2014, considerando che questo Comune non è ente dissestato o strutturalmente deficitario, rispetta il patto di stabilità, rispetta i vincoli in materia di riduzione, contenimento ed incidenza della spesa di personale e non sono attualmente applicabili le disposizioni di cui al D.L. nr. 95/2012, art. 2 comma 8 ed art. 16 comma 8, non essendo stati stabiliti i parametri di virtuosità per la determinazione delle dotazioni organiche degli enti locali. L'Ente ha così ritenuto di salvaguardare sia la continuità dell'azione amministrativa e del buon andamento della stessa, sia i contratti individuali di lavoro in essere stipulati con i dipendenti interessati in tempo antecedente alla data di applicazione della norma in questione, tenendo presente anche che il giudice del lavoro con ordinanza del Tribunale di Roma, sezione Lavoro III, nr. 4.47708 del 3.04.2013 ha accolto il ricorso di un dipendente a tempo determinato che operava presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri nei confronti del quale era stato disposto un provvedimento di revoca dell'incarico dirigenziale fondato esclusivamente sull'applicazione della spending review.*

70

70

LA DELIBERAZIONE SEZIONE VENETO N. 741/2014/PRSP

- *.....Il vincolo imposto dal richiamato comma 28 impone, dunque, agli enti locali a far data dall'entrata in vigore della norma vincolistica (1° gennaio 2012) di non superare il 50% dell'importo (impegnato) sostenuto nell'anno 2009 per tutte le tipologie di lavoro flessibile.*
- *Dal questionario relativo al comune di Rubano emerge che detto importo risulta sforato perché a fronte di spese impegnate nell'anno 2009 per lavoro flessibile pari a 213.917,94 euro, nel corso del 2012 risultano impegnati per la stessa voce di spesa 167.983,80 euro con un superamento di ben 61.024.83 rispetto al limite consentito (pari a 106.958,97 euro).*

71

71

LA DELIBERAZIONE SEZIONE VENETO N. 741/2014/PRSP

- *.....La questione posta all'attenzione del Collegio alla luce di quanto sopra evidenziato può di seguito sintetizzarsi: in che termini una norma vincolistica (pubblicistica) che entri in vigore in costanza di un rapporto giuridico (in questo caso di natura contrattuale e quindi privatistico) che imponga ad una delle parti di detto rapporto di ridurre parte della spesa corrente (50%) dallo stesso derivante, possa incidere sui contenuti contrattuali consentendo all'amministrazione parte di dare corso alla riduzione a discapito dell'obbligo contrattuale assunto verso la controparte.*

72

72

LA DELIBERAZIONE SEZIONE VENETO N. 741/2014/PRSP

-*In pratica si discute se una volta sopraggiunto il vincolo pubblicistico questo possa comunque incidere sulla vigenza di una lex contrattuale, in palese contrasto con il principio pacta sunt servanda, sulla quale si è formato e consolidato l'affidamento della parte contraente con la pubblica amministrazione.*

73

73

LA DELIBERAZIONE SEZIONE VENETO N. 741/2014/PRSP

-*Come noto, la pubblica amministrazione può conseguire i propri fini istituzionali non solo mediante l'utilizzo di strumenti pubblicistici attraverso l'uso del potere autoritativo che le è stato assegnato dalla legge ma, anche attraverso modalità di diritto privato, atteso che l'art. 1, co. 1 bis, della l. 241/90, come modificato dalla L. n. 15/2005, prevede la possibilità che "la pubblica amministrazione, nell'adozione di atti di natura non autoritativa, agisce secondo le norme di diritto privato, salvo che la legge disponga diversamente".*

74

74

LA DELIBERAZIONE SEZIONE VENETO N. 741/2014/PRSP

-*La pubblica amministrazione, dunque può conseguire interessi pubblici ricorrendo a strumenti privatistici come è avvenuto nella fattispecie in esame dove a fronte di esigenze organizzative legate allo svolgimento del mandato elettorale sono stati attribuiti a due dipendenti dell'ente, con contratti stipulati ex artt. 90 e 110 del TUEL, due incarichi a tempo determinato all'atto dell'assunzione del mandato politico (2009).*
- ***L'amministrazione all'atto della stipula non era soggetta a specifici vincoli posti da norme di finanza pubblica, vincoli che sono subentrati successivamente (dal 1° gennaio 2012) con l'estensione dei tagli lineari imposti dall'art. 9 comma 28 del D.L. 78/2010 anche agli enti locali.***

75

75

LA DELIBERAZIONE SEZIONE VENETO N. 741/2014/PRSP

-*Invero, la norma citata, come molte altre emanate dal legislatore negli ultimi anni è tesa a conseguire risparmi di spesa corrente (quella del personale) al fine di diminuire l'incidenza complessiva della stessa sui saldi di finanza pubblica.*
- ***Dette norme vincolistiche sovente non solo vengono emanate nel corso degli esercizi finanziari ponendo problemi di rimodulazione in itinere della spesa dell'amministrazione ma sono il più delle volte caratterizzate dalla mancanza di una disciplina intertemporale che si preoccupi di disciplinarne l'applicazione nei confronti di rapporti giuridici già sorti.***

76

76

LA DELIBERAZIONE SEZIONE VENETO N. 741/2014/PRSP

-*Da un lato, infatti si pone l'esigenza di conseguire l'obiettivo di finanza pubblica che impone l'applicazione del vincolo da parte di tutte le amministrazioni destinatarie (in genere quelle individuate dallo stesso legislatore nella norma che appone il vincolo utilizzando il richiamo alle PP.AA. enucleate dall'articolo 1 del D.lgs. 165/2001 o inserite nell'elenco Istat formato ai sensi della Legge 196/2009), al fine di conseguire il risparmio atteso; dall'altro l'esigenza di contemperare detta applicazione con le situazioni giuridiche sorte anteriormente all'entrata in vigore della disposizione vincolistica.*

77

77

LA DELIBERAZIONE SEZIONE VENETO N. 741/2014/PRSP

-*Tale problema si pone soprattutto quando la pubblica amministrazione abbia operato in regime di diritto privato in posizione paritaria con la controparte e, poi, si trovi ad essere impossibilitata per effetto del sopraggiungere del vincolo finanziario normativamente imposto ad eseguire in tutto o in parte la prestazione assunta. Appare evidente che l'obbligo giuridico assunto dai contraenti, uno dei quali è la pubblica amministrazione al pari di tutti i soggetti di un rapporto contrattuale di durata, può essere soggetto alle vicende che involgono le parti.*

78

78

LA DELIBERAZIONE SEZIONE

VENETO N. 741/2014/PRSP

- *A tutelare gli interessi delle parti contraenti proprio nei rapporti obbligatori di duratasono dedicati gli istituti della **risoluzione per impossibilità sopravvenuta e dell'eccessiva onerosità sopravvenuta**. Detti istituti infatti, pongono a disposizione di uno dei contraenti la **possibilità di far venir meno il vincolo contrattuale non per un vizio genetico ma per un vizio sopravvenuto, compatibilmente con l'interesse contrario della controparte alla conservazione del rapporto. Tale impossibilità, totale o parziale che sia, per l'amministrazione si atteggia dunque quale sopravvenienza contrattuale conseguente all'entrata in vigore di una norma pubblicistica (**factum principis**)***.

79

79

LA SOPRAVVENIENZA NEL CONTRATTO

- Con il termine **sopravvenienze** si intendono le situazioni di fatto o di diritto che si verificano successivamente alla stipula del contratto e che possono a vario titolo incidere su di esso.
- Per questo si suole parlare anche di **vicende del contratto**, al fine di evidenziare che esse sono eventi che incidono sul contratto inteso quale rapporto, non già quale atto di sintesi dei contrapposti interessi delle parti.

80

LA SOPRAVVENIENZA NEL CONTRATTO

- Invero, nei contratti sinallagmatici le prestazioni dei contraenti sono strettamente connesse da un nesso di interdipendenza, nel senso che la prestazione di una parte è funzionalmente connessa a quella dell'altra, con la conseguenza che, laddove una delle due prestazioni non venga adempiuta, risulti impossibile o comunque, a causa di sopravvenienze che incidono sull'equilibrio economico del rapporto, risulti inidonea a soddisfare l'interesse della controparte, **quest'ultima ha il diritto di chiedere lo scioglimento del contratto.**

81

LE SOPRAVVENIENZE NEL CONTRATTO

- Le sopravvenienze sono dunque dei fattori imprevedibili che incidono, alterandolo, sull'equilibrio dei contratti sinallagmatici e di durata in generale.
- Le sopravvenienze si **distinguono dalla patologia del contratto** in quanto mentre quest'ultima riguarda circostanze esistenti al momento dell'accordo e non future, **le prime si riferiscono invece a un contratto valido ed efficace, rispetto al quale giungono successivamente, alterando il nesso sinallagmatico.**

82

82

LE SOPRAVVENIENZE NEL CONTRATTO

- In prima approssimazione, si può affermare che le sopravvenienze
- o concernono la condotta inadempitiva di una delle parti
- **o si concretizzano in circostanze imprevedibili non imputabili ad alcuna dei contraenti.**
- In ogni caso il rimedio apprestato è il medesimo: **la risoluzione, cioè lo scioglimento del rapporto.**

83

83

LE SOPRAVVENIENZE NEL CONTRATTO

- A seconda dei casi, si avrà
- **risoluzione per inadempimento (con quanto consegue in termini di rilevanza dello stesso),**
- **oppure, quando sopraggiungano fatti imprevedibili, non imputabili alle parti, idonei a turbare il sinallagma contrattuale, avremo la risoluzione per impossibilità sopravvenuta (art. 1463 c.c.) o per eccessiva onerosità (art. 1467 c.c.).**
- **Queste sono le sole sopravvenienze codificate, che, tra l'altro, hanno presupposti specifici e di limitata applicazione o si riferiscono solo a certi tipi di contratti.**

84

84

LA DELIBERAZIONE SEZIONE VENETO N. 741/2014/PRSP

- *Si pone in questa sede dunque in primo luogo la valutazione della immediata precettività o meno della norma in questione. Problema questo che si pone per tutte quelle disposizioni di natura finanziaria che impongono alle amministrazioni riduzioni di spesa che possono però incidere su situazioni giuridiche validamente sorte e regolate da disposizioni già in vigore (e che non imponevano alle amministrazioni i medesimi tagli).l'effetto delle disposizioni normative sopravvenute, che come ricordato in precedenza, fa sorgere la domanda se le disposizioni vincolistiche che impongono tagli immediati della spesa corrente delle pubbliche amministrazioni **siano da considerarsi sempre immediatamente precettive anche nelle ipotesi, come quella in esame, nelle quali detti tagli, se applicati, determinerebbero effetti seduta stante sulla sopravvivenza del contratto sorto e regolato da disposizioni vigenti all'atto della sottoscrizione (principio del tempus regit actum).***

85

85

LA DELIBERAZIONE SEZIONE VENETO N. 741/2014/PRSP

- *la disciplina del rapporto contrattuale rimane quella vigente al momento del contratto anche se nel corso del rapporto stesso intervengono disposizioni anche imperative in ipotesi interferenti con la regolazione contrattuale.*
- *.....da tempo, la Corte costituzionale ha ritenuto con un ormai consolidato orientamento che detto principio, ancorché non costituzionalizzato (se non, per la sola materia penale, all'art. 25 della Costituzione), rappresenta "una regola essenziale del sistema a cui, salvo un'effettiva causa giustificatrice, il legislatore deve ragionevolmente attenersi, in quanto la certezza dei rapporti preteriti costituisce un indubbio cardine della civile convivenza e della tranquillità dei cittadini...(Corte Costituzionale sentenza 155/1990).*

86

86

LA DELIBERAZIONE SEZIONE VENETO N. 741/2014/PRSP

-la Corte costituzionale non ha negato in assoluto la compatibilità costituzionale di quelle disposizioni legislative che incidono su situazioni soggettive attinenti a rapporti di durata peggiorandole e i cui effetti possono qualificarsi, come nel caso che ha riguardato il comune di Rubano, come retroattivi: e per ciò solo qualificando le relative disposizioni come tali. Non vi sarebbe, infatti, per l'adozione di tali norme nella stessa Carta costituzionale un divieto assoluto ma, i giudici delle leggi hanno di volta in volta ritenuto che le stesse disposizioni vadano sottoposte ad una serie di vincoli la cui inosservanza sarebbe causa di un vizio di incostituzionalità.

87

87

LA DELIBERAZIONE SEZIONE VENETO N. 741/2014/PRSP

- ...La giurisprudenza costituzionale ha via via identificato alcuni valori costituzionali non superabili, quale argine all'approvazione di disposizioni legislative modificative in peius di diritti soggettivi perfetti relativi a rapporti di durata. Disposizioni la cui approvazione, se non preclusa, è comunque limitata dal necessario rispetto dei principi di ragionevolezza e di eguaglianza (cfr. Corte Costituzionale sentenza 282/2005), dal legittimo affidamento dei cittadini sulla stabilità della situazione normativa preesistente (cfr. Corte Costituzionale sentenze nn. 160/2013, 525/2000 e 209/2010), dalla certezza delle situazioni giuridiche ormai consolidate (cfr. Corte Costituzionale sentenze nn. 24/2009, 74/2008 e 157/2007), dalla coerenza all'ordinamento (cfr. Corte Costituzionale, sentenza 209/2010), nonché da altri valori costituzionali quali, ad esempio, le garanzie del lavoro o la libertà di iniziativa economica (cfr. Corte Costituzionale sentenza n. 211/1997).

88

88

LA DELIBERAZIONE SEZIONE VENETO N. 741/2014/PRSP

Da un'analisi complessiva, quindi, relativa alla giurisprudenza costituzionale in materia di irretroattività delle disposizioni normative emanate per ragioni di equilibri di finanza pubblica, come anche autorevolmente affermato in dottrina, ".....può, in definitiva, evincersi il principio della incompatibilità costituzionale di disposizioni che comportino una novazione legale ed autoritativa del rapporto, fondata esclusivamente su esigenze di finanza pubblica e senza alcuna partecipazione del privato alla modifica (ovviamente in senso sfavorevole) delle relative condizioni". Distanziandosi da tali approdi "si porrebbe all'inaccettabile conseguenza di permettere al legislatore di modificare autoritativamente ed unilateralmente "la specifica disciplina in ossequio alla quale le parti (entrambe le parti) hanno raggiunto l'accordo e assunto le relative obbligazioni".

89

89

LA DELIBERAZIONE SEZIONE VENETO N. 741/2014/PRSP

- *.....Pertanto, in base alle coordinate interpretative sopra richiamate una norma pubblicistica che determini eventuali effetti retroattivi su rapporti giuridici in atto tra pubbliche amministrazioni e privati, deve ritenersi possa spiegare effetti ai soli rapporti o contratti perfezionati successivamente all'entrata in vigore delle disposizioni limitative precludendo la possibilità alla disciplina sopravvenuta di incidere su posizioni giuridiche conseguenti a contratti di durata in essere a meno che, e non è il caso in questione, le parti non abbiano sottoscritto apposite clausole di rinegoziazione, che in verificarsi delle condizioni ivi previste, rimettano in discussione l'equilibrio contrattuale.*

90

LA DELIBERAZIONE SEZIONE VENETO N. 741/2014/PRSP

-Oppure può verificarsi, ipotesi che di recente sembra seguita dal legislatore come si vedrà di seguito, la circostanza che venga contemplata esplicitamente l'operatività della nuova disposizione ai rapporti giuridici in essere previa, tuttavia, **ridefinizione legislativamente prevista o anche con rinvio ad intese convenzionali, circa il contenuto contrattuale da incidere** (con l'apposita previsione di meccanismi di rinegoziazione obbligatoria, anche assistita da ragionevoli e proporzionate sanzioni a carico delle parti, ma in particolare nel caso di norme finalizzate a risparmi di spesa pubblica⁹¹, a carico delle sole PP.AA.), ma senza che a ciò consegua una modifica automatica ed unilaterale del rapporto.

91

LA DELIBERAZIONE SEZIONE VENETO N. 741/2014/PRSP

-Questo è il caso della recente disposizione contenuta nel decreto legge 24 aprile 2014 n 66 convertito con modificazioni dalla Legge 23 giugno 2014 n. 89, con la quale il legislatore, al fine di ottenere risparmi sulla spesa corrente per forniture e servizi prestati alla pubblica amministrazione, interviene unilateralmente sul contenuto dei relativi contratti ma si preoccupa di fissare dei limiti alla rinegoziazione dell'equilibrio degli interessi delle parti. Con ciò, disciplinando dunque⁹² compiutamente la fattispecie che va ad incidere sui rapporti contrattuali in essere.

92

LA DELIBERAZIONE SEZIONE

VENETO N. 741/2014/PRSP

.....Si ritiene, dunque, che al di fuori, della stretta linea di demarcazione sopra tracciata, **ogni conculcazione legale di diritti riguardanti accordi o convenzioni a tempo determinato si espone al rischio, se non certo sicuramente probabile, di essere espunta dall'ordinamento e di perdere, quindi, efficacia in esito alla possibile attivazione di un giudizio di costituzionalità.** Infatti, in ossequio delle direttrici interpretative sopra richiamate e per quel che interessa in questa sede, **una norma che incida direttamente modificando l'assetto di interessi e i relativi diritti soggettivi, liberamente negoziati ed acquisiti dal privato in un rapporto a tempo determinato con una pubblica amministrazione⁹³, si risolverebbe in una sorta di ablazione della parte del credito vantato a fronte della prestazione resa.**

93

LA DELIBERAZIONE SEZIONE

VENETO N. 741/2014/PRSP

in relazione, dunque, allo sforamento rilevato a carico del comune di Rubano, conseguente alla ultrattività di due contratti a tempo determinato ex art. 90 e 110 del TUEL, stipulati dall'amministrazione anteriormente all'entrata in vigore del richiamato vincolo, si ritiene che a detto sforamento, per le argomentazione sopra richiamate, non possano ricollegarsi gli effetti preclusivi e sanzionatori previsti dalla medesima disposizione.

94

LA DELIBERAZIONE SEZIONE VENETO N. 741/2014/PRSP

*Tuttavia, appare necessario richiamare l'attenzione dell'amministrazione comunale sulla circostanza che in un contesto di finanza pubblica sempre più caratterizzato dal moltiplicarsi di tagli alla spesa corrente contenuti in disposizioni di urgenza adottate sovente in corso di esercizio finanziario, **parrebbe opportuno che in sede di predisposizioni di accordi contrattuali con i vari soggetti che vengono in rapporti con l'amministrazione (rapporti di lavoro a tempo determinato, contratti per la fornitura di servizi ecc.) vengano prudenzialmente inserite apposite clausole di rinegoziazione.***

95

LA DELIBERAZIONE SEZIONE VENETO N. 741/2014/PRSP

Ciò consentirebbe, ove intervenga una nuova disposizione pubblicistica che incida sulla possibilità dell'ente di mantenere la capacità di spesa derivante dall'assetto contrattuale, di poter rivedere insieme alla controparte l'equilibrio convenzionale, economico e di interessi, prevedendo altresì, ove il mantenimento di quest'ultimo non sia più possibile, l'esercizio di una facoltà⁹⁶ di recesso che non penalizzi entrambe le parti del rapporto.

96



**ALCUNE CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE SULL'ATTUALE
ASSETTO DEL REGIME VINCOLISTICO IN MATERIA DI
PERSONALE.**

Giampiero Pizziconi 97