

N. 7353/2018

TRIBUNALE DI TRANI

SEZIONE LAVORO

In persona del Giudice Dott.ssa Angela Arbore, all'udienza odierna, udita la discussione, ha emesso la seguente

SENTENZA

NELLA CONTROVERSIA DI LAVORO ISCRITTA IN R.G. CON IL NUMERO SOPRA INDICATO

TRA

(...) rappresentato e difeso dall'avv.to GUANTARIO ANTONIO, come da procura in atti e da

RICORRENTE

E

COMUNE DI (...) (c.f.) assistito e difeso dall'avv. DE CANDIA GIUSEPPE

CONVENUTO

RAGIONI IN FATTO E IN DIRITTO DELLA DECISIONE

Con ricorso depositato in data 17.10.2018, (...) adiva il Tribunale del Lavoro di Trani convenendo il Comune di (...) ed esponendo quanto di seguito.

La ricorrente riferiva di essere dipendente del comune convenuto in giudizio con il profilo professionale di Istruttore Direttivo cat. D1; che, in data 10.01.2018, veniva individuata quale vincitrice della selezione per il conferimento di incarico per n. 1 posto di Dirigente del Settore Finanziario, a tempo pieno e determinato, ex art. 110, co. 1 del D.Lgs. n. 267/2000, per la durata di anni 1 ovvero fino alla data del 10.01.2019; che, a distanza di circa una settimana dall'adozione della delibera di approvazione del ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale così come proposto dalla ricorrente, il Sindaco del Comune di (...) chiedeva la configurabilità della risoluzione di diritti dei contratti a tempo determinato di n. 2 Dirigenti tra cui quello della ricorrente; che, in data 13.09.2018, il Segretario Generale dell'Ente trasmetteva a mezzo PEC alla ricorrente la risoluzione di diritto del contratto a tempo determinato, con ogni effetto conseguente sotto il profilo retributivo e previdenziale; che il succitato comune, in data 16.10.2018, comunicava alla ricorrente che "non sono emerse ragioni per l'accoglimento della richiesta avanzata", richiesta trasmessa dalla ricorrente al fine di invitare e diffidare l'ente al reintegro immediato nelle funzioni e compiti contrattuali dirigenziali.

Dunque, la ricorrente chiedeva la reintegra nelle funzioni lavorative dirigenziali, previo accertamento e/o disapplicazione degli atti amministrativi presupposti, connessi e/o consequenziali circa l'illegittima e inefficace risoluzione di diritto del contratto di cui sopra; oltre ripristino del relativo profilo retributivo e previdenziale nonché oltre risarcimento dei danni subiti per le differenze di retribuzione e previdenziali spettanti dal giorno della risoluzione sino a quello dell'effettiva reintegra (oltre interessi e rivalutazione monetaria); con il favore delle spese di lite.

Il Comune di (...) si costituiva in giudizio contestando il ricorso e chiedendone il rigetto poiché ritenuta infondata in fatto e in diritto, oltre che non provata; condannando la ricorrente alla rifusione delle spese, diritti e onorari del giudizio.

Acquisiti i documenti prodotti dalle parti e udita la loro discussione, all'udienza odierna la causa veniva decisa.

Il ricorso è infondato nei termini qui di seguito enunciati e, pertanto, va rigettato.

In via preliminare, va precisato che la richiesta di condanna alla immediata reintegra della ricorrente nelle sue funzioni lavorative (attinenti all'incarico di Dirigente del Settore Finanziario, a tempo pieno e determinato, ex art. 110, comma 1, del D.Lgs. n. 267/2000 e s.m.i.), non possiede più attualità in quanto la decisione della presente causa, per la durata del processo, giunge in un momento in cui il contratto fatto valere, in ipotesi di ritenuta fondatezza della domanda, è cessato per intervenuta scadenza temporale al 10.01.2019.

Ciò premesso, circa le ulteriori richieste ricorsuali, si osserva quanto di seguito.

Occorre innanzitutto delineare il quadro specifico delle norme artt. 242, 243, 243 bis e ss. del Testo Unico degli Enti Locali.

Le disposizioni richiamate sono collocate nel titolo V del TUEL rubricato “enti locali deficitari o dissestati”. In particolare, gli artt. 242,243 e 243bis sono contenuti nel capo I “enti locali deficitari: disposizioni generali”, mentre l’art. 244 è compreso nel capo II intitolato “enti locali dissestati: disposizioni generali”.

Allora, già la sola collocazione sistematica delle norme su menzionate chiarisce ab origine la stretta correlazione tra le stesse sotto il profilo dei presupposti di applicabilità.

Invero, dalla lettura del dettato normativo si evince come l'applicabilità delle disposizioni medesime abbia quale presupposto una situazione finanziaria dell'ente riconducibile a "squilibri strutturali di bilancio" tali da non consentire il ricorso alle vie ordinarie di riequilibrio.

Ciò che rileva quale elemento caratterizzante ciascuna di esse è il momento stesso in cui tali squilibri vengono accertati ed i rimedi adottati per far fronte a tale "patologia dell'ente".

Nell'art. 242 TUEL si fa riferimento ad un momento iniziale ossia allorquando le gravi ed incontrovertibili condizioni di squilibrio siano rilevabili da un'apposita tabella, da allegare al rendiconto della gestione, contenente parametri obiettivi dei quali almeno la metà presentino valori deficitari. il rendiconto della gestione è quello relativo al penultimo esercizio precedente quello di riferimento.

Nell'art.243 bis TUEL si fa riferimento ad un momento progressivo in cui l'ente, a prescindere dal rendiconto e dalla verifica degli equilibri sancita dall'art. 193 del medesimo testo legislativo, verificchi, nel corso dell'esercizio finanziario, la sussistenza di squilibri strutturali del bilancio in grado di provocare il dissesto finanziario dell'ente e le misure di cui agli articoli 193 e 194 non siano sufficienti a superare le condizioni di squilibrio rilevate.

Nell'art. 244 TUEL si fa riferimento ad un momento ancor più progressivo in cui l'ente non possa garantire l'assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili ovvero esistano nei confronti dell'ente locale crediti liquidi ed esigibili di terzi cui non si possa fare validamente fronte con le modalità di cui all'art. 193 TUEL (salvaguardia degli equilibri di bilancio) e con le modalità di cui all'art. 194 TURL (riconoscimento di legittimità di debiti fuori bilancio).

In sostanza, si tratta dei casi in cui si verificchino: - il sopravvenire di un disavanzo di amministrazione dall'esercizio precedente; - uno squilibrio della gestione di competenza o dei residui; - il riconoscimento della legittimità di debiti fuori bilancio e l'ente non sia in grado, a fronte di ciò, di ripristinare il pareggio, ricorrendo a misure ordinarie o a quelle straordinarie previste.

Trattasi, dunque, di livelli progressivi di strumenti, aventi quale comune denominatore uno stato non fisiologico di difficoltà finanziaria dell'ente locale denominato "squilibri strutturali".

La procedura di riequilibrio finanziario pluriennale è sussunta nell'art. "243 bis" del TUEL in quanto introdotta dal decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174 rubricato "disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012", che, con l'art. 3, co. 1 lettera r), ha inserito, nel titolo viii – enti locali deficitari o dissestati – del d. lgs. 267 del 18 agosto 2000, testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (TUEL), un'apposita procedura di riequilibrio finanziario pluriennale per gli enti nei quali sussistano squilibri strutturali del bilancio in grado di provocare il dissesto finanziario.

Tale procedura è stata inserita come art 243 bis e nel capo I rubricato "enti locali deficitari" proprio perché integra la fattispecie degli "enti strutturalmente deficitari", individuata però in un momento successivo rispetto al rendiconto, ossia, l'individuazione non viene strettamente connessa al momento dell'approvazione del rendiconto bensì viene lasciata alla "libertà" dell'ente nel momento in cui verifica la sussistenza del presupposto comune dello "squilibrio strutturale".

La procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, disciplinata dagli articoli 243- bis, ter e quater del TUEL, è stata inserita, quindi, in un sistema in cui sono prefigurate, in una graduale articolazione, le situazioni di precarietà delle gestioni amministrative e, in parallelo, i rimedi per farvi fronte.

Le misure previste prendono le mosse da quelle per il ripiano dei debiti, nonché dell'eventuale disavanzo di amministrazione e da quelle necessarie per il ripristino del pareggio, laddove si prevedono disavanzi di gestione o di amministrazione per squilibri della gestione di competenza o dei residui.

Di maggiore spessore sono gli interventi previsti per le condizioni di deficitarietà strutturale e ancor più quelli in tema di dissesto.

In tale sistema articolato e tendenzialmente completo si è inserita la procedura del cosiddetto "dissesto guidato" di cui all'art. 6, comma 2, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149 che, prima dell'ultimo intervento normativo, rappresentava il rimedio di chiusura di un sistema di salvaguardia delle gestioni degli enti locali.

Su tale lettura dell'art. 243 bis rapportato all'art 242 e all'art. 244 si è pronunciata la sezione autonomie della corte dei conti, con le linee guida n. 16 del 2012 ove è scritto espressamente "*la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale presuppone una situazione di evidente*

deficitarietà strutturale prossima al dissesto, che potrebbe dar luogo al procedimento del c.d. “dissesto guidato”, ma che si svolge privilegiando l’affidamento agli organi ordinari dell’ente della gestione delle iniziative per il risanamento. Il legislatore si dimostra ben avvertito della sostanziale prossimità delle situazioni regolate dal novellato art. 243 TUEL, rispetto a quelle che conducono al dissesto, tanto che vengono introdotte disposizioni tese a regolare l’eventuale coesistenza delle due procedure. Il ricorso al piano di riequilibrio è, infatti, precluso qualora la sezione regionale di controllo abbia già assegnato il termine per l’adozione delle misure correttive, nel corso della procedura 2 ex art. 6, comma 2, d.lgs 149/2011. Al riguardo è opportuno precisare che, con norma transitoria (art. 243- bis) è stabilito che la preclusione opera solo se la sezione regionale di controllo abbia assegnato il termine specificato dall’art. 6, comma 2 del d. lgs. 149/2011 dalla data di entrata in vigore della disposizione.” Tale assoluta conformità di “ente strutturalmente deficitario” sia ai sensi del 242 sia ai sensi del 243 bis e dell’art. 244 TUEL è stata acclarata anche dalla giurisprudenza contabile che, nel rilasciare un parere ad un comune in ordine ai contratti a tempo determinato ex art. 90 TUEL, è entrato nel merito della congruenza esistente tra gli istituti disciplinati dalle due disposizioni normative unitamente all’art. 244 del TUEL.

Afferma la Corte “ciò posto, il collegio è dell’avviso che al di là delle specificità della fattispecie, sullo sfondo rimanga da sciogliere – come questione di carattere generale – quella della assimilazione della situazione di riequilibrio finanziario pluriennale, pur in assenza di richiamo normativo espresso, a quelle di deficitarietà strutturale e/o di dissesto [...] il collegio ritiene che lo stretto argomento letterale non sia dirimente per circoscrivere la condizione negativa legittimante il reclutamento di collaboratori a termine in uffici di staff di cui all’ art. 90, comma 1, TUEL alle sole ipotesi espressamente richiamate dalla norma (condizione di deficitarietà strutturale e dissesto). Depongono, invece, in direzione di un’interpretazione estensiva argomenti logico-sistematici di maggior pregnanza, anche tenendo conto dell’evoluzione dei principi costituzionali concernenti gli obblighi di partecipazione al conseguimento degli equilibri di finanza pubblica gravanti sugli enti territoriali (art. 119 e 97, così come novellati dalla legge costituzionale n. 1/2012). invero, se la ratio della limitazione di cui trattasi è ricollegabile al rafforzamento dell’obiettivo di risanamento degli enti in crisi, non vi è ragione per escluderne l’applicabilità anche agli enti che abbiano fatto ricorso al riequilibrio finanziario pluriennale. L’istituto, introdotto ex

novo nell'ordinamento contabile degli enti locali dal dl. 174/2012 e disciplinato dagli artt. 243bis e seguenti del d.lgs. 267/2000 [...] non se ne discosta quanto a presupposti [riferendosi all'art. 242 e 244]. Come evincibile per tabulas dal richiamato art. 243 bis, infatti, si tratta di rimedio percorribile in presenza di "squilibri strutturali del bilancio in grado di provocare il dissesto finanziario" non ripianabili nei modi e tempi ordinari di cui agli artt. 193 e 194 TUEL. Esso presuppone, dunque, uno stato di insolvenza in tutto assimilabile a quello disciplinato dall'art. 244 TUEL, venendo ad assumere in fase iniziale una configurazione di uguale cogenza e piena alternatività rispetto a quest'ultimo. depone in questa direzione la puntuale disciplina positiva dei rapporti fra riequilibrio pluriennale e c.d. dissesto guidato ex art. 6, comma 2, del d.lgs. 149/2011 e l'automatico avvio di tale procedura quale conseguenza ineludibile dell'inefficacia del riequilibrio stesso. Si tratta di disposizioni che se da un lato evidenziano il favor legislativo per il riequilibrio pluriennale, quale percorso di risanamento intermedio rispetto al dissesto, dall'altro rimarcano l'identità della situazione sostanziale sottostante ad entrambi gli istituti. A sostegno della tesi esposta vi è, non da ultimo, la collocazione sistematica delle disposizioni in materia di riequilibrio finanziario pluriennale, nell'ambito del titolo VIII del TUEL, intitolato agli enti locali deficitari o dissestati, in una posizione di cerniera fra la disciplina della deficitarietà strutturale e quella del dissesto, che appare coerente il livello di progressività di tali strumenti, tutti comunque aventi comune denominatore in uno stato non fisiologico di difficoltà finanziaria comunale." (Corte dei Conti – Sezione regionale di controllo per il Lazio, 9 novembre 2017, n. 63).

Ancora, l'art. 110 TUEL disciplina l'ipotesi di copertura dei posti di responsabili dei servizi o degli uffici, di qualifiche dirigenziali o di alta specializzazione, disponendo che possa avvenire mediante contratto a tempo determinato. Prevede la norma che, per i posti di qualifica dirigenziale, il regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi definisca la quota degli stessi attribuibile mediante contratti a tempo determinato, comunque in misura non superiore al 30 per cento dei posti istituiti nella dotazione organica della medesima qualifica. Il regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, negli enti in cui è prevista la dirigenza, stabilisce i limiti, i criteri e le modalità con cui possono essere stipulati, al di fuori della dotazione organica, contratti a tempo determinato per i dirigenti e le alte specializzazioni, fermi restando i requisiti richiesti per la qualifica da ricoprire. tali

contratti sono stipulati in misura complessivamente non superiore al 5 per cento del totale della dotazione organica della dirigenza e dell'area direttiva e comunque per almeno una unità.

La disciplina contenuta nell'art. 110 TUEL prevede una serie di limiti volti sia al contenimento della spesa del personale sia a garantire la modalità ordinaria di accesso al pubblico impiego che è quello del contratto a tempo indeterminato mediante procedura concorsuale.

Il comma 3 dell'art. 110 cit. disciplina la durata di siffatti incarichi. L'art. 110 TUEL, al comma 4, che qui interessa, sancisce *“il contratto a tempo determinato è risolto di diritto nel caso in cui l'ente locale dichiara il dissesto o venga a trovarsi nelle situazioni strutturalmente deficitarie”*.

Allora, ritiene questo Tribunale che il Comune di (...) abbia operato per mezzo di una comunicazione quale effetto risolutivo che si era già verificato ex lege nel momento stesso in cui il consiglio comunale ha preso atto, approvando la relativa deliberazione, dei gravi squilibri strutturali dell'ente, sulla scorta dei parametri di deficitarietà allegati al rendiconto di bilancio e a cui fa riferimento l'art. 242 TUEL.

D'altro canto, l'art. 110 TUEL, al comma 4, applica la risoluzione di diritto nelle ipotesi in cui l'ente locale dichiara il dissesto *“o venga a trovarsi nelle situazioni strutturalmente deficitarie”*.

Il legislatore, dunque, non utilizza l'espressione di *“enti strutturalmente deficitari”* bensì l'espressione *“situazioni strutturalmente deficitarie”* che altro non sono che tutte quelle enucleate nel titolo V e che trovano pure cristallizzazione nelle stesse linee guida della Corte dei Conti n. 16/2012 sopra citate.

Pertanto, ritiene questo Tribunale che alcuna valenza hanno in questa sede le considerazioni sulla infungibilità della prestazione resa dalla ricorrente e su una presunta possibilità di richiesta di autorizzazione alla commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali presso il ministero ai fini del suo mantenimento.

Quanto agli elenchi offerti in comunicazione da parte ricorrente, trattasi di elenchi concernenti un periodo temporale antecedente rispetto alla deliberazione del Comune di (...) avvenuta in data 29.08.2018 e relativa ad adempimenti concernenti l'esercizio finanziario 2017.

La riconducibilità della intervenuta risoluzione di diritto nell'alveo delle ipotesi legislativamente sancite confuta ab origine ogni argomentazione assunta da parte ricorrente con riferimento ad una violazione dell'art. 1372 c.c., in combinato disposto con l'art. 14 disp. gen., le quali invece trovano applicazione nel caso di specie in virtù di quanto già fin qui esposto.

Infine, a proposito della domanda risarcitoria formulata da parte ricorrente, merita dare atto che la Fonelli ha assunto l'incarico di dirigente del settore finanziario per la durata di un anno a decorrere dall'11 gennaio 2018 e sino al 10 gennaio 2019, dunque, ha avuto modo di espletare il proprio incarico dirigenziale per quasi l'intero arco annuale, mancando al compimento dello stesso all'incirca 4 mesi dalla data di comunicazione della intervenuta risoluzione di diritto (13 settembre c.a.).

Al termine di scadenza del contratto, la stessa sarebbe comunque dovuta ritornare ad espletare le proprie mansioni di istruttore direttivo amministrativo nel medesimo ufficio ove aveva espletato le mansioni di dirigente.

Allora, tale circostanza di mutamento della posizione rivestita all'interno del comune era ben nota e accettata dalla ricorrente sin da prima del superamento della procedura selettiva e sulla stessa non era stata mossa alcuna doglianza.

Né, per il vero, la (...) forniva alcuna prova in merito alle fattispecie di danno asseritamente subito.

Concludendo, in forza delle ragioni in disamina, il ricorso va rigettato.

Le spese seguono la soccombenza, nella misura come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale di Trani, Giudice monocratico del lavoro, definitivamente pronunciando sulla domanda proposta da (...), con ricorso depositato il 17.10.2018, nei confronti COMUNE DI (...), così provvede: rigetta il ricorso ;condanna la ricorrente alla rifusione delle spese processuali liquidate in € 2000,00 oltre oneri accessori di legge.

Così deciso in Trani, il 25/02/2020

Il Giudice del Lavoro
Dott.ssa Angela Arbore