

REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
IN
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
CAMPANIA

Composta dai Magistrati:

| | |
|----------------------------|-------------------------|
| dott. Ciro Valentino | Presidente |
| dott.ssa Rossella Bocci | Primo Referendario |
| dott.ssa Innocenza Zaffina | Primo Referendario |
| dott. Francesco Sucameli | Referendario (relatore) |
| dott.ssa Raffaella Miranda | Referendario |

nella camera di consiglio del 13 marzo 2014

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (T.U.E.L.);

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la deliberazione n. 1/pareri/2004 del 3 novembre 2004 con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento e sulla formulazione dei pareri previsti dall'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista la nota n. 1638 del 25 febbraio 2014, con la quale il comune di Pontelandolfo (BN) ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla prefata richiesta;

Udito il relatore, Francesco Sucameli.

OGGETTO DEL PARERE

La richiesta di parere è avanzata dal comune in epigrafe, il quale chiede una interpretazione della normativa vigente in merito alla possibilità di incrementare il contratto di lavoro di un dipendente assunto a tempo indeterminato, con rapporto part-time di 18 ore settimanali.

Si tratta di ente che dal 2013 assoggetto al Patto di stabilità interno (PSI), avendo una popolazione di 3.000 abitanti (art. 16, comma 31, del D.L., n. 138/2011, conv. L. n. 148/2011, per il quale, a decorrere dal 1° gennaio 2013, si applica il Patto a tutti i Comuni con popolazione superiore a 1.000 abitanti).

Il comune, in proposito, soggiunge che:

- il contratto a tempo indeterminato e a tempo parziale è stato stipulato nel mese di dicembre 2012 per un dipendente con mansioni di Vigile Urbano e con posizione economica C1;

- la spesa per personale nell'anno 2014, comprensiva della maggiore spesa prevista per effetto dell'ipotesi di aumento del tempo parziale, nel complesso, non supera la spesa per il personale sostenuta nell'anno precedente (2013), in quanto con decorrenza 1 febbraio 2014 è cessato un altro dipendente con posizione economica D6;

- il mancato utilizzo del risparmio di spesa del dipendente D6, cessato nell'anno corrente mediante l'incremento delle ore lavorative del dipendente part-time, comporterebbe l'impossibilità di utilizzo dello stesso risparmio nei prossimi esercizi finanziari.

Detto in altri termini, il comune chiede di sapere qual è la disciplina contabile da osservare nell'ipotesi in cui il comune volesse sfruttare l'economia di spesa che registrerà nel 2014 per effetto della cessazione di spesa per aumentare il tempo lavoro del menzionato rapporto a tempo indeterminato part-time.

La richiesta di parere non specifica se l'aumento orario si determini o meno in una trasformazione del rapporto da tempo parziale a tempo pieno.

PREMESSA

La funzione consultiva delle Sezioni regionali è inserita nel quadro delle competenze attribuite alla Corte dei conti dalla legge n. 131 del 2003 (recante la disciplina d'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3).

Pertanto, la prima questione che si pone, riguardo al descritto quesito, è quella del rispetto delle condizioni di legge per accedere alla funzione consultiva della Corte. A tal fine si rammenta che ai sensi dell'art. 7, comma 8, della citata Legge n. 131 del 2003, Regioni, Province e Comuni possono chiedere alle Sezioni regionali – di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito – pareri in materia di contabilità pubblica, nonché ulteriori forme di collaborazione ai fini della regolare gestione finanziaria, dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

AMMISSIBILITÀ SOGGETTIVA

Con particolare riguardo all'individuazione dell'organo legittimato a inoltrare le richieste di parere dei Comuni, si osserva che, per consolidata giurisprudenza, gli enti elencati dalla legge possono rivolgersi direttamente alla Corte in funzione consultiva, senza passare necessariamente dal Consiglio delle autonomie locali.

Poiché il sindaco è l'organo istituzionalmente legittimato a rappresentare l'ente, la richiesta di parere è proposta dall'organo legittimato a proporla ed è pertanto soggettivamente ammissibile.

AMMISSIBILITÀ OGGETTIVA

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo di ammissibilità del quesito, in primo luogo occorre rammentare che la disposizione contenuta nell'art. 7, comma 8, della Legge 131/2003 deve essere raccordata con il precedente comma 7, norma che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio, il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma, la sana gestione finanziaria degli enti locali.

Lo svolgimento delle funzioni è qualificato dallo stesso legislatore come una forma di controllo collaborativo.

Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che il comma 8 prevede forme di collaborazione ulteriori rispetto a quelle del precedente comma, rese esplicite, in particolare, con l'attribuzione agli enti della facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica. In quest'ottica, appare chiaro che le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli enti locali, ma che anzi le attribuzioni consultive "in materia di contabilità pubblica" si ritagliano sulle funzioni sostanziali di controllo collaborativo ad esse conferite dalla legislazione positiva.

Secondo le Sezioni riunite della Corte dei conti – intervenute con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art. 17, comma 31 del Decreto legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102 – il concetto di contabilità pubblica deve essere incentrato sul "*sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici*" da intendersi in senso dinamico in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri (Deliberazione del 17 novembre 2010, n. 54).

Tuttavia, l'inerenza ad una materia di contabilità pubblica non esaurisce i presupposti di ammissibilità oggettiva di un quesito, presupposti che vanno ricavati, oltre che dalla lettera della legge, dalla natura della funzione consultiva. Essi vanno stabiliti in negativo, delineando il

rapporto tra tale funzione e, da un lato, l'attività amministrativa, dall'altro, la funzione giurisdizionale civile, penale, amministrativa e contabile.

Rispetto all'attività amministrativa, questa Sezione, in più occasioni, ha riconosciuto che la funzione di cui al comma 8 dell'art. 7 della Legge n. 131/2003, è una facoltà conferita agli amministratori di Regioni ed enti locali per consentire loro di avvalersi, nello svolgimento delle funzioni loro intestate, di un organo neutrale e professionalmente qualificato, in grado di fornire gli elementi di valutazione necessari ad assicurare la legalità della loro azione: è innegabile che i pareri e le altre forme di collaborazione si inseriscono nello svolgimento dei procedimenti degli enti territoriali consentendo, nelle tematiche in relazione alle quali la collaborazione viene esercitata, scelte adeguate e ponderate.

Peraltro, la stessa giurisprudenza contabile ha puntualmente rammentato che dalla funzione consultiva resta esclusa qualsiasi forma di cogestione o co-amministrazione con l'organo di controllo esterno (cfr. *ex multis* parere sez. Lombardia, 11 febbraio 2009, n. 36). Quindi, i quesiti, oltre a riguardare una questione di contabilità pubblica, devono avere carattere generale ed essere astratti, cioè non direttamente funzionali all'adozione di specifici atti di gestione, che afferiscono alla sfera discrezionale della potestà amministrativa dell'ente.

In secondo luogo, oltre a non intervenire nell'attività amministrativa nei termini predetti, tale funzione consultiva non deve sovrapporsi con l'esercizio di altre funzioni di controllo della Corte, né tantomeno interferire con l'esercizio di funzioni giurisdizionali (in sede civile, penale, amministrativa o contabile).

Venendo all'esame del quesito proposto nel caso di specie, si osserva che concerne la materia della spesa del personale, disciplinata da norme tipicamente finanziarie e, pertanto, il quesito si presenta oggettivamente ammissibile.

MERITO

1. Il quesito sottoposto al vaglio della Sezione attiene alla possibilità di incrementare l'orario di lavoro di un dipendente comunale, assunto a tempo indeterminato e con rapporto a "part-time".

La questione è stata più volte affrontata dalle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti in sede consultiva citata di seguito, con motivazioni e conclusioni alle quali si rinvia.

In via preliminare, la Sezione rammenta che l'assunzione a tempo parziale, costituisce una variante sui moduli tipici di assunzioni a tempo determinato e a tempo indeterminato (cfr. SRC Lombardia n. 279/2012).

Nel primo caso, vengono in considerazione i limiti alla spesa di cui all'art. 9, comma 28, del D.L. n. 78/201 (conv. L. n. 122/2010; si tratta del tetto del 50% rispetto all'analoga spesa sostenuta nel 2019), nel secondo i limiti assunzionali di cui all'art. 76, comma 7, del D.L. n.

112/2008, che impone un divieto di assunzione, ovvero, la facoltà di assunzione nei limiti del 40% "della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente".

Poiché nel caso prospettato si tratta di *part-time* a tempo indeterminato, viene in considerazione il secondo dei limiti richiamati.

1.1. In secondo luogo, bisogna ricordare che la possibilità per l'Ente locale di rimodulare in aumento l'orario di lavoro di dipendente assunto in *part-time* incontra tuttavia il limite posto dall'art 3, comma 101, della Legge finanziaria per il 2008, n. 244/2007 la quale ha stabilito che «per il personale assunto con contratto di lavoro a tempo parziale la trasformazione del rapporto a tempo pieno può avvenire nel rispetto delle modalità e dei limiti previsti dalle disposizioni vigenti in materia di assunzioni».

L'art. 1 comma 101 della Legge n. 244/2007 si rivolge a tutte le amministrazioni pubbliche, soggette nello specifico, si ricorda, a regimi di limiti di spesa per il personale e di vincoli alle assunzioni fortemente differenziati.

Nel caso di specie, non è precisato se si tratta di una trasformazione a tempo pieno o di un mero aumento di ore.

È noto, in proposito, che le Sezioni regionali di questa Corte si sono interrogate sulla possibilità che il mero incremento orario di un contratto di lavoro part-time possa essere assimilato alla trasformazione del rapporto di lavoro a tempo pieno, ai sensi del citato art. 3, comma 101, della Legge n. 244/2007.

In proposito si rammenta che le due fattispecie (l'incremento di ore, da un lato, e la trasformazione a tempo pieno, dall'altro), sono state assimilate nella nota circolare n. 46078/2010 del 18/10/2010 del Dipartimento per la Funzione Pubblica, redatta d'intesa con il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, che sembra equiparare l'incremento orario alla trasformazione a tempo pieno e, di conseguenza, a "nuova assunzione" (la nota precisa che "sono subordinate ad autorizzazione ad assumere anche gli incrementi di part time concernenti il personale che è stato assunto con tale tipologia di contratto").

Questo orientamento è stato avversato dalle Sezioni di controllo di questa Corte.

In particolare, la Sezione regionale di controllo per la Toscana, nel parere n. 198/2011, sulla scorta del tenore letterale della disposizione, ha ritenuto non applicabile la norma in questione alla fattispecie, in un rapporto *part-time*, dell'incremento di ore (a differenza della trasformazione da tempo parziale a tempo pieno).

La Deliberazione richiama, nelle motivazioni, anche l'orientamento della Sezione Lombardia (parere n. 873/2010) che si era pronunciata in merito alla disciplina applicabile alla trasformazione dell'orario da *part-time* a *full-time* in relazione a contratti originariamente stipulati a tempo pieno, condividendo l'assunto in base al quale tale operazione non debba essere valutata quale nuova assunzione, in virtù del fatto che l'articolo di legge citato si

riferisce ai soli contratti a tempo parziale (implicitamente rinviando a quelli in origine stipulati come tali).

A maggior ragione, argomenta la Sezione Toscana, proprio in virtù della tassatività della disposizione normativa, il semplice incremento orario che non comporti una trasformazione in contratto a tempo pieno, non rientra nella previsione dell'art. 3, comma 101, della legge n. 244/2007 e quindi non va computato quale nuova assunzione.

Analoga la posizione della Sezione Emilia Romagna che, nel parere n. 8/2012, ha affermato che dall'interpretazione della norma si ricava che solo la trasformazione del contratto da *part-time* a *full-time* deve essere considerata nuova assunzione. Esula, viceversa, dall'ambito di applicazione, e non può essere considerata una nuova assunzione, il mero incremento orario, purché non si determini una trasformazione del contratto a tempo pieno. Anche in questo caso la Sezione regionale ha subordinato tale facoltà al rispetto dei limiti e dei vincoli stabiliti in tema di contenimento della spesa complessiva per il personale.

A tutto ciò fa naturalmente eccezione il caso in cui l'operazione dell'Ente sottenda un intento elusivo dello spirito della legge finanziaria per il 2008 in materia di limiti alle assunzioni, come chiarito nella deliberazione della Sezione Sardegna n. 67/2012/PAR (in cui il quesito esaminato afferiva la possibilità di incrementare fino a 35 ore, sulle 36 previste per il tempo pieno, l'orario di lavoro del dipendente).

Per contro, un orientamento diverso e restrittivo era stato inizialmente espresso dalla Sezione controllo per la Lombardia che, nel parere n. 226/2011 (e poi nel parere n. 404/2012), proprio in relazione a tale rischi elusivi, aveva valorizzato, l'ermeneutica restrittiva del Dipartimento per la Funzione Pubblica e del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato. Peraltro, anche la Sezione Lombardia ha di recente aderito alla tesi che esclude che la mera variazione oraria non integrante trasformazione a tempo pieno sia considerabile "nuova assunzione" (SRC Lombardia n. 462/2012/PAR).

Pertanto, in attesa di un auspicabile chiarimento a livello normativo, prendendo atto delle interpretazioni sopra riportate, appare plausibile la limitazione del disposto di cui all'art. 1 comma 101 della LF n. 244/2007 al solo caso, specificamente previsto dalla norma, della trasformazione del rapporto di lavoro da tempo parziale a tempo pieno, non invece al mero incremento di ore (salvo i casi di fattispecie potenzialmente elusive della lettera e dello spirito della norma).

2. Tanto premesso, occorre ricordare che il comune, dal 1° gennaio 2013 è sottoposto alla disciplina finanziaria per gli enti soggetti al PSI (art. 16, comma 31, del D.L., n. 138/2011, conv. L. n. 148/2011). Pertanto, conseguentemente all'applicazione del Patto, l'ente è soggetto alla seguente disciplina finanziaria del personale:

- principio di riduzione tendenziale della spesa per il personale ex art. 1, comma 557, L.F. 2007, con effetto tanto in fase di programmazione che consuntiva e divieto di nuove assunzioni in caso di violazione del ridetto tetto di spesa;
- obbligo del rispetto di un rapporto strutturale tra spesa corrente complessiva e spesa per il personale, ai sensi dell'art. 76, comma 7, del D.L. n. 112/2008 e ss.mm.ii (quoziente del 50%);
- la connessa disciplina del *turn-over* per i rapporti di lavoro a tempo indeterminato di cui alla prefata disposizione (divieto ovvero possibilità di assunzioni nel limite del 40% delle cessazioni dell'anno precedente). Questa Corte (SRC Lombardia, deliberazione n. 167/2011/PAR) ha inoltre osservato che l'anno di riferimento considerato dalla norma (entrata in vigore con la novella dell'art. 14, comma 9, del D.L. n. 78/2010), con riguardo agli anni successivi al 2011 – valorizzando la nozione di "anno precedente" di cui alla riferita deliberazione delle Sezioni Riunite n.52/CONTR/10 – può comprendere gli eventuali margini di spesa originati da cessazione di personale, non utilizzati negli anni precedenti.

3. In definitiva, poiché si tratta di rapporto di lavoro, sia pure a tempo parziale, ma a tempo indeterminato, alla luce di quanto sopra esposto, si deve concludere che la disciplina finanziaria non impedisce l'aumento del tempo di lavoro di un contratto un *part-time*, nel rispetto dei limiti finanziari sopra richiamati, in particolare

- del principio della riduzione tendenziale della spesa annuale del personale e del rapporto strutturale con il totale della spesa corrente e degli altri limiti alla spesa sul personale;
- sul piano delle facoltà assunzionali, dei divieti e dei limiti in materia di assunzioni (se si integrano gli estremi di cui alla art. 3, comma 101, della legge finanziaria per il 2008, n. 244/2007).

Come è noto, per quanto riguarda gli enti locali, tali limiti e divieti si rinvergono, principalmente, nelle seguenti disposizioni:

- art. 1, comma 557 e seguenti, della L.F. n. 296/2006 che a "sanzione" dell'obbligo di riduzione progressiva della spesa per il personale, in caso di mancato rispetto, prevede il divieto di assunzione "a qualsiasi titolo" (il comma 557-ter, inserito dall'art. 14 del D.L. n. 78/2010, rinvia all'art. 76 comma 4 del D.L. n. 112/2008, convertito nella Legge n. 122/2010);
- art. 76, comma 4 del D.L. n. 112/2008, convertito nella Legge n. 133/2008, che sancisce con il divieto di assunzioni a seguito dell'inosservanza degli obiettivi finanziari posti dal Patto di stabilità interno.
- l'art. 76, comma 7, del medesimo D.L. n. 112/2008 che prevede il divieto di assunzioni in caso di sfioramento del rapporto strutturale tra spesa per il personale e spesa corrente complessiva.

Ulteriori divieti sono sparsi in varie norme dell'ordinamento quali sanzioni ad altrettante violazioni a precetti normativi primari, come per esempio in tema di rideterminazione delle dotazioni organiche (art. 6, comma 6, D.lgs. 165/2001), adozione del piano delle azioni tendenti ad assicurare le pari opportunità tra uomini e donne (art. 48, comma 1, D.lgs. 148/2006), ricognizione di eventuali eccedenze di personale (art. 33 D.lgs. 165/2001, come modificato dal D.L. n. 78/2010 e integrato dalla Legge n. 183/2011), adozione del "piano della performance" (art. 10, comma 5, D.lgs. 150/2009).

Per quanto concerne i limiti, si rammenta che, sempre in caso di trasformazione del rapporto a tempo parziale (a tempo indeterminato) a tempo pieno (sempre a tempo indeterminato) si applica anche la correlativa disciplina del *turn-over*, che consiste nella possibilità di assunzione nei limiti del 40% "della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente".

Per converso, un mero aumento orario non integra "nuova assunzione" e quindi non fa scattare la soggezione ai "limiti e divieti" alle stesse, sempreché ciò non si traduca in una mera manovra elusiva dei ridetti limiti alla capacità giuridica aventi razionalità finanziaria (SRC Sardegna n. 67/2012/PAR e SRC Lombardia n. 462/2012/PAR), sempre accertabile nell'esercizio delle proprie funzioni da parte di questa Corte.

P.Q.M.

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

L'estensore
f.to Dott. Francesco Sucameli

Il Presidente
f.to Dott. Ciro Valentino

Depositata in Segreteria il
18 marzo 2014

Il Direttore della Segreteria
f.to Dott. Mauro Grimaldi