



## **CORTE DEI CONTI**

### **SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE**

Delibera n. 356/2013/SRCPIE/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, nell'adunanza del 9 ottobre 2013  
composta dai Magistrati:

Dott. ssa	Enrica	LATERZA	Presidente
Dott.	Mario	PISCHEDDA	Consigliere
Dott.	Giancarlo	ASTEGIANO	Consigliere
Dott.	Giuseppe Maria	MEZZAPESA	Primo Referendario relatore
Dott.	Walter	BERRUTI	Primo Referendario
Dott.ssa	Alessandra	OLESSINA	Primo Referendario
Dott.	Massimo	VALERO	Primo Referendario

Visto l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

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

Vista la Legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di  
giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

Visto il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei  
conti, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 e successive  
modificazioni;

Vista la Legge 5 giugno 2003, n. 131 recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ed in particolare l'art. 7, comma 8;

Vista l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato e modificato dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 17 febbraio 2006, n. 5;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite di questa Corte n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;

Vista la richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Alessandria, trasmessa per il tramite del Consiglio delle Autonomie, e pervenuta in data 2 agosto 2013;

Vista l'Ordinanza con la quale il Presidente di questa Sezione di controllo ha convocato la Sezione per l'odierna seduta e ha nominato relatore il Primo Referendario Dott. Giuseppe Maria Mezzapesa

Udito il relatore;

Ritenuto in

### **FATTO**

Il Comune di Alessandria ha formulato una richiesta di parere in materia di trasformazione del rapporto di lavoro da tempo parziale a tempo pieno.

Prima dell'enunciazione dei quesiti vengono esposti, nella stessa richiesta, alcuni elementi in fatto:

- non è stato rispettato il patto di stabilità per il 2010 e per il 2011, con applicazione delle sanzioni (per entrambi gli anni) nel 2012, ed è stata certificata, da parte della direzione Servizi Finanziari, la violazione del patto anche nel 2012;
- non è stato ancora certificato per il 2012 il rispetto dei vincoli in materia di personale, presupposto necessario per addivenire a nuove assunzioni;

- il Consiglio Comunale ha dichiarato, con delibera n. 61 del 12 luglio 2012, lo stato di dissesto ai sensi dell'art. 246 del TUEL e, nell'ambito della conseguente procedura, la Giunta ha non solo deliberato la rideterminazione della dotazione organica (delibera n. 313 del 20 novembre 2012), ma ha anche dettato linee di indirizzo per il contenimento della spesa anche in materia di personale, prevedendo espressamente, fra l'altro, la *"sospensione delle procedure di accoglimento delle istanze di riconversione a tempo pieno del personale attualmente in posizione di part time"* (delibera n. 337 del 13 dicembre 2012);
- a fronte della deliberazione appena richiamata, stante la giacenza di domande di trasformazione del rapporto di lavoro di dipendenti attualmente in "part time" (nella triplice tipologia di: istanze di trasformazione a tempo pieno di contratti di assunzione originaria a tempo parziale; istanze di trasformazione a tempo pieno di contratti di assunzione originaria a tempo pieno; istanze finalizzate a elevare la percentuale di prestazione lavorativa), vi è la crescente probabilità che vengano attivate impugnative da parte degli interessati.

Tanto premesso, il Comune istante chiede *"se un Ente, in situazione di dissesto finanziario e di reiterato mancato rispetto del patto di stabilità interno, nonché nelle more della certificazione relativa al rispetto nell'anno 2012 dei vincoli stabiliti in tema di spese di personale, operi correttamente attuando la sospensione delle procedure in materia di trasformazione del rapporto di lavoro da tempo parziale a tempo pieno, compresa la fattispecie della maggiorazione oraria, in presenza di rapporto contrattuale originario di assunzione a tempo pieno ovvero a tempo parziale, ritenendo prevalenti le cogenti norme che pongono come prioritario il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica rispetto a quelle di natura contrattuale che riconoscono in capo al dipendente un diritto specifico.*

*D'altro canto, qualora la sospensione debba operare nell'attuale condizione in cui versa l'Ente, si chiede se la stessa potrà essere rimossa nel momento in cui l'Ente rientri nel rispetto del patto di stabilità interno che consente l'aumento delle spese di personale".*

## **DIRITTO**

La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è prevista dall'art. 7, comma 8, della Legge n. 131 del 2003 che, innovando nel sistema delle tradizionali funzioni della Corte dei conti, dispone che le regioni, i comuni, le province e le città metropolitane possano chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

Con atto del 27 aprile 2004, la Sezione delle Autonomie ha dettato gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, evidenziando, in particolare, i soggetti legittimati alla richiesta e l'ambito oggettivo della funzione.

Occorre pertanto verificare preliminarmente la sussistenza contestuale del requisito soggettivo e di quello oggettivo, al fine di accertare l'ammissibilità della richiesta in esame:

**1.** La legittimazione a richiedere pareri è circoscritta ai soli Enti previsti dalla legge n. 131 del 2003, stante la natura speciale della funzione consultiva introdotta dalla medesima legge, rispetto all'ordinaria sfera di competenze della Corte.

I pareri richiesti dai comuni, dalle province e dalle aree metropolitane, vanno inoltrati per il tramite del Consiglio delle autonomie locali.

Inoltre la richiesta può considerarsi ammissibile solo se proveniente dall'Organo rappresentativo dell'Ente (Presidente della Giunta regionale, Presidente della Provincia, Sindaco).

La richiesta di parere in esame proviene da un Comune, è stata sottoscritta dal Sindaco, legale rappresentante dell'Ente, come tale capace di manifestarne la volontà, ed è stata trasmessa per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali.

Sotto il profilo soggettivo, dunque, la richiesta di parere si palesa ammissibile.

**2.** I pareri sono previsti, dalla Legge n. 131 del 2003, esclusivamente nella materia della contabilità pubblica.

L'ambito oggettivo di tale locuzione, in conformità a quanto stabilito dalle Sezioni Autonomie nel citato atto di indirizzo del 27 aprile 2004, nonché nella deliberazione n. 5/2006, deve ritenersi riferito alla *"attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo, in particolare, la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria - contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli"*.

Le Sezioni riunite in sede di controllo, nell'esercizio della funzione di orientamento generale assegnata dall'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno fornito ulteriori chiarimenti (cfr. del. n. 54/2010). Si è precisato, infatti, che la funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo nei confronti degli Enti territoriali deve svolgersi anche in ordine a quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica, e in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio.

La richiesta di parere in esame ha ad oggetto l'applicazione di norme concernenti limiti alla spesa pubblica per il personale. Rientra dunque nella materia della contabilità pubblica come sopra definita.

Va tuttavia ricordato che, come già precisato nei citati atti di indirizzo, nonché in numerose delibere di questa Sezione, possono essere oggetto della funzione consultiva della Corte dei Conti le sole richieste di parere volte ad ottenere un esame da un punto di vista astratto e su temi di carattere generale.

Questa Sezione non può infatti spingersi ad esaminare nel merito richieste concernenti valutazioni su casi o atti gestionali specifici, tali da determinare un'ingerenza della Corte nella concreta attività gestionale dell'Ente e, in ultima analisi, una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza della Corte quale organo magistratuale. A maggior ragione non può esprimersi in ordine ad attività già poste in essere dagli enti.

Nel caso di specie il Comune istante formula - in particolare con il primo dei quesiti posti (rispetto al quale peraltro il secondo appare dipendente) - una richiesta di parere volta a verificare la legittimità di una determinazione già assunta dalla Giunta (con delibera n. 337 del 13 dicembre 2012 che ha disposto la *"sospensione delle procedure di accoglimento delle istanze di riconversione a tempo pieno del personale attualmente in posizione di part time"*).

Pertanto, per quanto sopra illustrato, la richiesta di parere non può ritenersi ammissibile sotto il profilo oggettivo.

**3.** Fermo quanto appena evidenziato, ritiene la Sezione di poter comunque segnalare all'Ente i principi regolanti le questioni di natura generale ed astratta richiamate, così come già evidenziati nelle pronunce di questa Corte, escludendosi

qualsiasi valutazione sulla gestione posta in essere in concreto dall'Ente. Infatti, con riferimento alla applicazione dei vincoli in materia di assunzioni e di spesa di personale alle trasformazioni di rapporti di lavoro a tempo parziale, questa Sezione regionale di controllo si è espressa in più occasioni, così come più delibere sono state emesse anche da altre Sezioni regionali di controllo.

In primo luogo nell'ambito delle ipotesi di trasformazione in astratto ipotizzabili (trasformazione a tempo pieno di contratti di assunzione originaria a tempo parziale; trasformazione a tempo pieno di contratti di assunzione originaria a tempo pieno; maggiorazione della percentuale di prestazione lavorativa) va precisato che sono qualificabili come nuove assunzioni soltanto le prime.

L'art. 3, comma 101, della L. 24 dicembre 2007, n. 244, testualmente recita 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. In caso di assunzione di personale a tempo pieno è data precedenza alla trasformazione del rapporto di lavoro per i dipendenti assunti a tempo parziale che ne abbiano fatto richiesta"*.

Si è pacificamente ritenuto che, con questa disposizione di legge, si è ricondotta la trasformazione a tempo pieno di un rapporto di lavoro, originariamente sorto come a tempo parziale, nell'alveo della totale ed assorbente novazione oggettiva del rapporto stesso, sì da considerarla nuova assunzione (cfr., fra le altre : Sezioni Riunite per la Regione Siciliana in sede consultiva n. 19/2012/SS.RR./PAR del 14/20 febbraio 2012; Sezione Emilia – Romagna n. 8/2012 del 13 febbraio 2012; Sezione Campania n. 496/2011 e 225/2013; Sezione Lombardia n. 679/2011 e n. 462/2012; Sezione Toscana n. 198/2011). Conseguentemente, rispetto a questa

fattispecie trovano applicazione tutti i limiti previsti dalle disposizioni vigenti in materia di assunzioni e, quindi, per gli enti sottoposti al patto di stabilità:

- il limite strutturale, comune a tutti gli enti locali, previsto dalla prima parte dell'art. 76, comma 7, del D.L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, nella Legge 6 agosto 2008, n. 133, a presupposto di ogni tipologia di assunzione e parametrato sul rapporto di incidenza massima (pari al 50%) tra la spesa di personale e le spese correnti;

- il vincolo assunzionale del 40% della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente (art. 76, comma 7, secondo periodo, del D.L. n. 112/2008, come da ultimo modificato dall'art. 4-ter, comma 10, della legge 26 aprile 2012, n. 44, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16, che ha portato il limite dal 20% al 40% introducendo alcune eccezioni);

- il divieto di assunzioni previsto dal comma 4 dell'art. 76 del D.L. n. 112/2008 per l'ipotesi di mancato rispetto del patto di stabilità interno nell'esercizio precedente.

Si ricorda peraltro l'obbligo di riduzione della spesa di personale rispetto all'esercizio precedente, come disciplinato dall'art. 1, commi 557 e ss della legge n. 296/2006.

Pertanto gli enti sottoposti al patto di stabilità possono procedere a trasformazioni a tempo pieno che integrino nuova assunzione: nei limiti in cui la spesa di personale, anche a seguito di tale operazione, risulti comunque ridursi rispetto all'esercizio precedente (art. 1, commi 557 e ss. della legge n. 296/2006); solo qualora risulti rispettato il limite previsto dalla prima parte del citato art. 76, comma 7, del D.L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, nella Legge 6 agosto 2008, n. 133, ovvero solo qualora sussista un rapporto di incidenza massima pari al 50%, tra la spesa di personale e le spese correnti; in ogni caso, nel limite del 40% della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente (art. 76, comma 7,

secondo periodo, del D.L. n. 112/2008); infine, sempreché non sia incorso nelle sanzioni per mancato rispetto del patto di stabilità interno nell'esercizio precedente (art. 76, comma 4, del D.L. n. 112/2008).

Rispetto alle altre due fattispecie (trasformazione a tempo pieno di contratti di assunzione originaria a tempo pieno; maggiorazione della percentuale di prestazione lavorativa per i dipendenti assunti a tempo pieno) non integranti ipotesi di "assunzione", trova invece comunque applicazione il vincolo alla spesa per il personale, sopra richiamato, di cui all'art. 1, comma 557 e ss. della legge n. 296/2006.

Va tuttavia precisato che, in ogni caso, l'obbligo in capo all'ente locale di contenimento e di riduzione della spesa di personale deve confrontarsi, per l'ipotesi di richiesta di trasformazione *full time* di contratti di assunzione originaria a tempo pieno, con il diritto riconosciuto dall'art. 4 del CCNL del Comparto Regioni – Autonomie Locali del 14.9.2000, ai dipendenti in regime di part-time, di ottenere la riconduzione del rapporto alle condizioni originarie.

Il citato articolo rubricato "*Rapporto di lavoro a tempo parziale*", prevede che gli enti possano costituire rapporti di lavoro a tempo parziale mediante assunzione, nell'ambito della programmazione triennale del fabbisogno di personale, ai sensi delle vigenti disposizioni, ovvero mediante trasformazione di rapporti di lavoro da tempo pieno a tempo parziale su richiesta dei dipendenti interessati (comma 1). Il comma 14 del medesimo articolo recita: "*I dipendenti con rapporto di lavoro a tempo parziale hanno diritto di tornare a tempo pieno alla scadenza di un biennio dalla trasformazione, anche in soprannumero oppure, prima della scadenza del biennio, a condizione che vi sia la disponibilità del posto in organico*". Si attribuisce, quindi, ai dipendenti che hanno trasformato il rapporto di lavoro da

tempo pieno a tempo parziale il diritto di tornare a tempo pieno, anche in soprannumero, se è decorso un biennio dalla trasformazione, oppure a condizione che vi sia la disponibilità del posto in organico qualora la domanda di trasformazione sia proposta prima.

Tale diritto alla riespansione, come riconosciuto da altra Sezione regionale di controllo (Sezione Veneto, n. 287/2011 e n. 139/2013), non trova un substrato solo contrattuale, ma anche normativo. Stabilisce infatti l'art. 6, comma 4, del D.L. n. 79/1997, convertito dalla Legge n. 140 del 1997, che i dipendenti del settore pubblico che abbiano trasformato il rapporto da tempo pieno a tempo parziale *"hanno il diritto di ottenere il ritorno al tempo pieno alla scadenza di un biennio dalla trasformazione nonché alle successive scadenze previste dai contratti collettivi"*.

Questa Sezione ha tuttavia già avuto modo di precisare che, anche rispetto alle fattispecie in esame, le norme che limitano le spese di personale a fini di contenimento della spesa pubblica debbono considerarsi di carattere imperativo, con la conseguenza che l'esclusione di singole voci dall'aggregato "spesa di personale", come dal legislatore definito e sopra riportato, non può che trovare espressa previsione in norme di pari rango che, in quanto espressione di una disciplina speciale, non sono suscettibili di applicazione oltre i casi e i modi da esse norme previsti (del. n. 7/2011).

Nella specie, nessuna norma legittima l'esclusione della spesa per la trasformazione dei rapporti di lavoro part-time in tempo pieno, ai sensi del citato art. 4, comma 14 del CCNL Enti locali 14 settembre 2000, da quelle di personale rilevanti agli effetti del limite posto dall'art. 1, comma 557 L. n. 296/2006 (analogamente, con

riferimento alle norme che limitano la spesa di personale degli enti non soggetti a patto di stabilità, cfr. del. 29/2011 di questa Sezione).

Pertanto, le trasformazioni delle prestazioni lavorative di cui trattasi, pur non integrando una nuova assunzione ove il rapporto originario risulti essere già a tempo pieno (così come il mero incremento orario, sempre nell'ipotesi di rapporto originario a tempo pieno), comportano un aumento della spesa di personale e quest'ultima non può non rilevare ai fini fine del rispetto dei limiti alla spesa complessiva per il personale.

Sarà quindi compito di ciascun ente locale adottare quelle misure, di sua esclusiva pertinenza, che consentano di rispettare, nel contempo, gli obblighi di matrice contrattuale e quelli al medesimo incombenti *ex lege*.

In senso sostanzialmente analogo, altra Sezione regionale precisa che *"in definitiva, il rispetto della disciplina finanziaria, normalmente, non impatta sulle regole che presiedono alla gestione dei rapporti di lavoro, bensì, sulle scelte di fatto del datore di lavoro. Infatti, nel governo dei rapporti d'impiego l'amministrazione deve adottare, a monte, gli opportuni interventi in grado di rendere compatibili atti di macro-gestione (poteri organizzativi) e micro-gestione (modifiche del singolo rapporto di lavoro) con la vigente disciplina finanziaria, in modo da realizzare i necessari risparmi"* (Sezione Lombardia, n. 679/2011).

Si ricorda ancora, per completezza, con riferimento al limite previsto per la spesa *pro capite* del dipendente (art. 9 comma 1 del D.L. n. 78/2010, come modificato dalla legge di conversione 30 luglio 2010, n.122), come questa Sezione abbia già chiarito che l'aumento di orario nel contratto part-time non afferisce alla dinamica retributiva cui la citata norma intende porre freno (delibere nn. 29 e 57 del 2011).

Infine, delineato il quadro normativo generale, appare utile fare qualche ulteriore precisazione con riguardo agli enti per i quali sia stato dichiarato lo stato di dissesto.

Come noto, alla dichiarazione segue l'applicazione di tutta una serie di norme sostanziali e procedurali dirette al risanamento delle Ente (art. 244 e ss. del TUEL).

Per quanto rileva maggiormente rispetto alla tematica in esame si ricorda, fra le misure cautelari e restrittive, l'impossibilità di impegnare per ciascun intervento somme complessivamente superiori a quelle definitivamente previste nell'ultimo bilancio approvato, comunque nei limiti delle entrate accertate, dalla data di deliberazione del dissesto finanziario e sino alla data di approvazione dell'ipotesi di bilancio riequilibrato (art. 250, comma 1 del TUEL).

A sua volta l'ipotesi di bilancio realizza il riequilibrio mediante l'attivazione di entrate proprie, ma anche attraverso la riduzione delle spese correnti. In particolare, a quest'ultimo fine, l'ente locale è chiamato alla rideterminazione della dotazione organica dichiarando eccedente il personale comunque in servizio in sovrannumero rispetto ai rapporti medi dipendenti-popolazione di cui all'articolo 263, comma 2, fermo restando l'obbligo di accertare le compatibilità di bilancio (art. 259, commi 2 e 6 del TUEL). I dipendenti dichiarati in eccedenza sono collocati in disponibilità (art. 260 del TUEL).

Pertanto, con riguardo alle trasformazioni dei rapporti a tempo parziale, l'ente locale per il quale è stato dichiarato il dissesto, oltre a dover fare riferimento ai vincoli alle assunzioni ed ai limiti alla spesa di personale validi per tutti gli enti e sopra richiamati, dovrà anche tener conto del complesso delle stringenti limitazioni derivanti dal dissesto.

In particolare, anche a queste ultime deve pertanto ritenersi riferito l'obbligo di addivenire a trasformazione del rapporto a tempo pieno per il personale assunto con contratto di lavoro a tempo parziale, "solo nel rispetto delle modalità e dei limiti previsti dalle disposizioni vigenti in materia di assunzioni" (art. 3, comma 101, della L. 24 dicembre 2007, n. 244).

Per le altre fattispecie non integranti ipotesi di "assunzione" valgono i principi sopra esposti ed in particolare la necessità di adottare, nel rispetto dello specifico contesto disciplinare vigente per gli enti in dissesto, misure che consentano di osservare, nel contempo, gli obblighi di matrice contrattuale e quelli di fonte normativa.

**P.Q.M.**

Dichiara inammissibile la richiesta di parere del comune di Alessandria.

Copia del parere sarà trasmessa a cura del Direttore della Segreteria all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

Così deliberato in Torino nell'adunanza del 9 ottobre 2013.

Il Primo Referendario Relatore  
F.to Dott. Giuseppe Maria MEZZAPESA

Il Presidente  
F.to Dott.ssa Enrica LATERZA

Depositato in Segreteria il **22/10/2013**  
Il Funzionario Preposto  
F.to Dott. Federico SOLA