



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

composta dai Magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Giancarlo Astegiano	Consigliere
dott. Gianluca Braghò	Referendario
dott. Massimo Valero	Referendario
dott. Alessandro Napoli	Referendario
dott.ssa Laura De Rentiis	Referendario
dott. Donato Centrone	Referendario
dott. Francesco Sucameli	Referendario (relatore)
dott. Cristiano Baldi	Referendario
dott. Andrea Luberti	Referendario
dott. Fabio Franconiero	Referendario

nella camera di consiglio del 29 novembre 2011

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. 14/2000 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;

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. 34627, pervenuta in data 8 novembre 2011, con la quale il Sindaco del Comune di Lainate (MI) 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 richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Lainate (MI);

Udito il relatore, Francesco Sucameli.

OGGETTO DEL PARERE

Il Sindaco di Lainate (MI) ha posto alla Sezione un quesito concernente la possibilità di trasformare la posizione lavorativa di alcuni dipendenti da *part-time* a tempo pieno.

Richiamate le disposizioni di finanza pubblica che introducono vincoli e limiti alla spesa per il personale, e segnatamente:

- l'art. 76, comma 7, del D.L. n. 112 del 2008 conv. L. n. 133, secondo cui «*E' fatto divieto agli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 40% delle spese correnti di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale; i restanti enti possono procedere ad assunzioni di personale nel limite del 20 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente [...]»;*
- il D.L. n. 78 del 2010 conv. L. n. 122, che sancisce l'obbligo di non superare, per il triennio successivo, il monte della spesa "ordinaria" sostenuta per il personale nell'anno 2010;

Il Sindaco ha evidenziato che in virtù di tale normativa si troverebbe "nell'impossibilità giuridica" di trasformare a tempo pieno i predetti rapporti di lavoro senza sforare i parametri fissati dalla legge.

Il richiedente non specifica se i rapporti di lavoro per i quali è stata presentata domanda di trasformazione sono tutti relativi a contratti originariamente a tempo pieno ed indeterminato, tuttavia segnala che per tali casi l'art. 14 del CCNL del 14 settembre 2009 prevede che «*i dipendenti con lavoro a tempo parziale hanno diritto di tornare a tempo pieno alla scadenza di un biennio dalla trasformazione, anche in soprannumero [...]».*

Tanto premesso, in via interpretativa, dal tenore del parere pare possibile enucleare due quesiti:

- i) un primo, implicito, col quale l'ente comunale chiede di conoscere quale sia il quadro della legislazione finanziaria impattante sulla gestione del personale in regime di *part-time*;
- ii) un secondo, esplicito, mirante a conoscere precipuamente gli effetti di tale legislazione sul rapporto di lavoro; letteralmente il comune chiede di conoscere in che termini la disciplina vincolistica avrebbe impattato sul "diritto" alla trasformazione del rapporto di lavoro da *part-time* a tempo pieno e se, nello specifico, lo abbia "affievolito".

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 del comune è l'organo istituzionalmente legittimato a rappresentare l'ente ai sensi dell'art. 50 T.U.E.L., 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.

Una nozione unitaria di contabilità pubblica è stata delineata dalle Sezioni riunite della Corte dei conti, in sede di coordinamento della finanza pubblica, nell'esercizio della funzione attribuitale dall'art. 17, comma 31 del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102): con la delibera n. 54 del 17 novembre 2010, le SS.RR. hanno delineato tale nozione come incentrata 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, anche in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri.

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. 131/200, 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 valutazioni 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 al caso di specie, si osserva la richiesta in epigrafe, in quanto articolabile in due quesiti, risulta certamente soddisfare i summenzionati presupposti di ammissibilità oggettiva con riguardo alla questione *sub i)*, che pertanto può essere esaminata nel merito.

Differentemente è a dirsi con riguardo alla questione *sub ii)*, per la quale, per il modo in cui è formulata, si deve affermare l'inammissibilità, alla stregua delle seguenti considerazioni:

- la questione sottoposta deborda dalla materia della contabilità pubblica, in quanto chiede alla Sezione di pronunciarsi direttamente su aspetti ordinamentali e giuslavoristici che disciplinano direttamente il rapporto di lavoro con alcuni dei propri dipendenti, con i quali sussiste un regime di tempo parziale;
- la questione interferisce con la competenza giurisdizionale degli organi deputati alla risoluzione delle controversie in materia di lavoro pubblico (cfr. art. 63 del Dlgs. 165 del 2001 e art. 88 Dlgs. 267 del 2000); in particolare il quesito mira a conoscere la natura della situazione giuridica soggettiva al ripristino del tempo pieno da parte dei dipendenti che in passato hanno optato per il *part-time*, situazione giuridica la cui disciplina, peraltro, è contenuta in una norma del contratto collettivo nazionale.

A quest'ultimo proposito si rammenta che, per la consolidata giurisprudenza di questa Sezione, le richieste di parere concernenti, sostanzialmente, l'interpretazione di norme della contrattazione collettiva esulano dalla funzione consultiva attribuita alla Corte (cfr., tra le più recenti, per tutte, le deliberazioni nn. 45 e 65/2008/PAR, nonché nn. 6, 12, 369, 630 e 949/2009/PAR).

MERITO

1. La ricostruzione del quadro della disciplina finanziaria connessa alla trasformazione dei rapporti di lavoro da tempo parziale a *full-time* è stata oggetto di numerose pronunce da parte di questa Sezione, cui si fa ampiamente rinvio (cfr. pareri n. 613 del 23 novembre 2011, n. 226 del 29 aprile 2011, n. 203 del 12 aprile 2011, n. 873 del 14 settembre 2010). Ad ogni buon conto, per esigenza di chiarezza, si richiamano i più rilevanti e principali snodi della richiamata giurisprudenza.

2. Nell'istanza di parere, il Sindaco non chiarisce se la trasformazione del *part-time* in tempo pieno riguardi rapporti di lavoro originariamente *full-time* (e che, nel corso del rapporto medesimo, erano stati commutati in un *part-time*) o se investa rapporti sin dall'inizio strutturati a tempo parziale.

Precisato, dunque, che l'istanza di parere presentata dal Sindaco non è sufficientemente precisa per inquadrare la questione, va altresì preliminarmente specificato che la decisione se attuare o meno la trasformazione del rapporto di lavoro del dipendente da *part-time* a tempo pieno attiene al merito della gestione del singolo rapporto di lavoro e rientra, quindi, nella piena discrezionalità dell'ente quale "privato datore di lavoro" (art. 5 Dlgs. 165 del 2001). Segnatamente, si tratta di atti di "micro-gestione" del rapporto d'impiego che si contrappongono, secondo la nota distinzione elaborata dalla Corte di cassazione e dal Consiglio di Stato, agli atti di macro-organizzazione (cfr. *ex multis* Cons. Stato, sezione VI, sentenza 19 giugno 2008 n.3065 e Cass. sez. un., sentenza 13 luglio 2006, n. 15904).

3. In generale, la legislazione finanziaria non impatta sulla disciplina ordinamentale, né sul piano delle potestà, divieti e prerogative pubblicistiche, né su quella di diritto privato; essa, di norma, impatta sull'esercizio di potestà amministrative specifiche e, cioè, quelle che presiedono all'attività finanziaria e patrimoniale degli enti pubblici (specialmente, il potere di spesa e quello di accertamento delle entrate). Peraltro, talvolta può accadere che tale legislazione sia occasione per disciplinare espressamente uno degli aspetti menzionati. Ciò è accaduto, per esempio, con riguardo all'istituto della trasformazione del *part-time*, con l'art. 3, co. 101, della l. 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria per il 2008), disposizione che è intervenuta in una materia che aveva originato numerose incertezze, anche in relazione alle previsioni contenute nella contrattazione collettiva.

4. Alla luce di tale disposizione, occorre distinguere le due diverse ipotesi potenzialmente interessate dal quesito in oggetto: a) quella del dipendente sin dall'origine assunto con un *part-time* e b) quella del dipendente che – assunto inizialmente a tempo pieno – abbia ottenuto il passaggio al regime di *part-time* e che, in un secondo momento, chieda di tornare al tempo pieno.

Nella prima ipotesi, la citata disposizione della legge finanziaria per il 2008 ha confermato 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*". Dunque, in questi casi, l'ente locale istante può attivare la trasformazione solo se sussistono i presupposti, presupposti stabiliti universalmente dal citato art. 76, comma 7, del D.L. n. 78, senza distinguere tra enti soggetti e non soggetti al Patto di stabilità interno (PSI) e, con una disposizione speciale riservata agli enti non soggetti al PSI, dal comma 562 dell'articolo unico della L. n. 296/2006.

Nella seconda ipotesi, invece, come ha già avuto modo di chiarire questa Sezione, non trova applicazione l'art. 3, co. 101, della l. 24 dicembre 2007, n. 244, in quanto «*la norma citata non ha innovato le disposizioni previste dalla contrattazione collettiva che disciplinano la trasformazione del rapporto di lavoro del dipendente assunto a tempo pieno in uno a tempo parziale, prevedendo, altresì, che, con l'accordo sia del dipendente che dell'ente locale, le parti*

possano tornare al tempo pieno, originariamente previsto. In questo caso particolare, la trasformazione del rapporto di lavoro da tempo parziale a tempo pieno non è assimilabile ad una nuova assunzione poiché il dipendente era stato assunto a tempo pieno e, pertanto, il Comune può procedere alla modifica del rapporto in questione, a condizione che venga rispettato il parametro di spesa previsto dall'art. 1, co. 562 della l. 27 dicembre 2006, n. 296, che non è stato oggetto di modifica da parte del co. 10 dell'art. 14 del d.l. n. 78, conv. in l. 30 luglio 2010, n. 122 (che si è limitato ad abrogare il terzo periodo della norma in questione che prevedeva una specifica possibilità di deroga in materia di assunzioni)», cfr. Sezione regionale del controllo della Lombardia, parere n. 873 del 21 settembre 2010; in termini conformi si esprime anche la Sezione regionale del controllo della Toscana, parere n. 198 del 13 settembre 2011.

5. 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. A fini ricostruttivi, si rammenta che

- rispetto alla possibilità di procedere a nuove assunzioni:
 - o l'art. 76, comma 7, del D.L. n. 112 del 2008 conv. L. n. 133 (per effetto delle modifiche effettuate dall'art. 9, comma 14 del D.L. 78 del 2010) ha generalizzato il divieto di procedere ad assunzioni di personale, a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale, per tutti gli enti, siano essi sottoposti o no al PSI. Tale divieto si applica agli enti presso cui l'incidenza delle spese di personale sia pari o superiore al 40% delle spese correnti. Per i restanti enti è prevista comunque una restrizione delle assunzioni, potendo le stesse essere effettuate nel limite del 20% della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente. La trasformazione del rapporto di lavoro da tempo parziale a tempo pieno è "nuova assunzione" solo nel caso sopra illustrato;
 - o il comma 562 dell'articolo unico della L. n. 296/2006, con specifico riferimento ai comuni non soggetti al PSI (ovvero con popolazione fino a 5 mila abitanti, cfr. art. 14, comma 1, D.L. 78/2010), in base ad un'interpretazione sistematica e costituzionalmente orientata con la norma precedente, consente di ricavare una norma parzialmente diversa per tali enti: è infatti possibile effettuare "nuove assunzioni" nel limite delle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato, complessivamente intervenute nell'anno precedente. Della norma precedente, che letteralmente parrebbe applicabile a tutti gli enti, resta fermo solo il divieto di assunzione nel caso di spesa per il personale complessiva superiore al 40% della spesa corrente, mentre non si applica il limite del

20% delle cessazioni dell'anno precedente. Per questa interpretazione si rinvia alle articolate considerazioni contenute nei pareri di questa Sezione nn. 955 del 18 ottobre 2010, 963 del 21 ottobre 2010 e 1062 del 23 dicembre 2010;

- rispetto alla spesa complessiva per il personale, i comuni soggetti al PSI devono provvedere alla riduzione tendenziale delle spesa, assumendo come riferimento il dato storico dell'anno precedente (cfr. l'art. 1 comma 557 della Legge finanziaria per il 2007, n. 296/2006 e s.m.i); i comuni non soggetti al PSI, ai sensi del comma 562 dell'articolo unico della L. n. 296/2006, devono mantenere un livello di spesa complessivo non superiore a quello del 2004;
- rispetto alla spesa pro-capite dipendente, l'art. 9 comma 1 del D.L. n. 78/2010 (come modificato dalla legge di conversione 30 luglio 2010, n.122), al netto delle interpolazioni, stabilisce che, limitatamente agli anni 2011, 2012 e 2013, *«il trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti, [...] ivi compreso il trattamento accessorio, previsto dai rispettivi ordinamenti delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione [...] non può superare, in ogni caso, il trattamento ordinariamente spettante per l'anno 2010, al netto degli effetti derivanti da eventi straordinari della dinamica retributiva [...]»*. Come è stato evidenziato anche da altra Sezione di questa Corte (cfr., in proposito, Sezione regionale di Controllo per il Piemonte, pareri nn. 29 e 57 del 2011), l'aumento di orario nel contratto *part-time* non appare afferire alla dinamica retributiva cui la citata norma intende porre freno (per esempio le progressioni economiche su base annuale), ma determina solo variazioni quantitative in ragione del singolo caso, variazione che va retribuita in base ai criteri cristallizzati nel 2010. Infatti, il criterio del trattamento "ordinariamente spettante" cui si riferisce la norma non va commisurato al dato storico, ma alle norme applicabili e ai relativi diritti quesiti per ciascun dipendente, in termini di trattamento economico, nel 2010. Va da sé che tali aumenti vanno conteggiati nelle spese generali di personale dell'ente, le quali soggiacciono alle relative limitazioni.

P.Q.M.

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

L'estensore

(Dott. Francesco Sucameli)

Il Presidente

(Dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria il

28.12.2011

Il Direttore della Segreteria

(Dott.ssa Daniela Parisini)