



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

composta dai Magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Giuseppe Zola	Consigliere
dott. Gianluca Braghò	Primo Referendario
dott. Massimo Valero	Primo Referendario
dott. Alessandro Napoli	Referendario (relatore)
dott.ssa Laura De Rentiis	Referendario

**nella camera di consiglio del 1 marzo 2012**

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 pervenuta in data 15 febbraio 2012 con la quale il Sindaco del Comune di Cernusco sul Naviglio (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 Cernusco sul Naviglio (MI);

Udito il relatore, Alessandro Napoli;

### **OGGETTO DEL PARERE**

Il Sindaco del Comune di Cernusco sul Naviglio (MI) ha posto alla Sezione una richiesta di parere, in merito all'assunzione di personale a tempo indeterminato.

L'organo rappresentativo dell'ente rammenta che, ai sensi dell'art. 76 comma 7 del d.l. n. 112/2008, nel tenore attualmente vigente, *"è fatto divieto agli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 50 per cento delle spese correnti procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale; i restanti enti possono procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite del 20 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente .."*.

Ai fini della corretta applicazione della suddetta disposizione di finanza pubblica, l'Amministrazione manifesta dubbi sul computo delle cessazioni di dipendenti assunti a tempo pieno che, a domanda, avevano *illo tempore* ottenuto la trasformazione a tempo parziale e che nell'anno di cessazione avevano già maturato il biennio contrattualmente stabilito (art. 4, comma 14, CCNL 14/9/2000) per esercitare il diritto di ritorno a tempo pieno.

In particolare, il Sindaco chiede se, nei suddetti casi, la spesa da considerare come base di calcolo del 20% sia quella effettiva, commisurata cioè all'orario di

lavoro ridotto del dipendente al momento della cessazione, oppure quella virtuale, cioè la spesa che il Comune avrebbe dovuto prevedere a bilancio per garantire in qualsiasi momento il ritorno a tempo pieno, nel rispetto comunque dei vincoli di legge in materia di riduzione di spesa di personale.

### **PREMESSA**

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Cernusco sul Naviglio (MI) rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7 comma ottavo, della legge 5 giugno 2003, n. 131, norma in forza della quale Regioni, Province e Comuni possono chiedere a dette Sezioni 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.

In proposito, questa Sezione ha precisato, in più occasioni, che la funzione di cui al comma ottavo dell'art. 7 della legge n. 131/2003 si connota come facoltà conferita agli amministratori di Regioni, Comuni e Province di avvalersi di un organo neutrale e professionalmente qualificato per acquisire elementi necessari ad assicurare la legalità della loro attività amministrativa.

I pareri e le altre forme di collaborazione si inseriscono nei procedimenti amministrativi degli enti territoriali consentendo, nelle tematiche in relazione alle quali la collaborazione viene esercitata, scelte adeguate e ponderate nello svolgimento dei poteri che appartengono agli amministratori pubblici, restando peraltro esclusa qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione con l'organo di controllo esterno (per tutte: parere sez. Lombardia, 11 febbraio 2009, n. 36).

Infatti, deve essere messo in luce che il parere della Sezione attiene a profili di carattere generale anche se, ovviamente, la richiesta proveniente dall'ente pubblico è motivata, generalmente, dalla necessità di assumere specifiche decisioni in relazione ad una particolare situazione. L'esame e l'analisi svolta nel parere è limitata ad individuare l'interpretazione di disposizioni di legge e di principi generali dell'ordinamento in relazione alla materia prospettata dal richiedente, spettando, ovviamente, a quest'ultimo la decisione in ordine alle modalità applicative in relazione alla situazione che ha originato la domanda.

### **AMMISSIBILITA' SOGGETTIVA**

Riguardo all'individuazione dell'organo legittimato ad inoltrare le richieste di parere dell'ente comunale, si osserva che il Sindaco è l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere, in quanto riveste il ruolo di rappresentante dell'ente ai sensi dell'art. 50 T.U.E.L.

Pertanto, la richiesta di parere è ammissibile soggettivamente poiché proviene dall'organo legittimato a proporla.

### **AMMISSIBILITA' OGGETTIVA**

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare che la disposizione, contenuta nel comma 8, dell'art. 7 della legge 131/03, 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 co. 8 prevede forme di collaborazione ulteriore 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.

Appare conseguentemente 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 si connotano sulle funzioni sostanziali di controllo collaborativo ad esse conferite dalla legislazione positiva.

Al riguardo, le Sezioni riunite della Corte dei conti, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, co. 31 del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione unitaria di contabilità pubblica 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 (Delibera n. 54, in data 17 novembre 2010).

Il limite della funzione consultiva, come sopra delineato, esclude qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa che ricade nell'esclusiva competenza dell'autorità che la svolge; nonché esclude che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali.

Dalle sopraesposte considerazioni consegue che la nozione di contabilità pubblica va conformandosi all'evolversi dell'ordinamento, seguendo anche i nuovi principi di organizzazione dell'amministrazione, con effetti differenziati, per quanto riguarda le funzioni della Corte dei conti, secondo l'ambito di attività.

Con specifico riferimento alla richiesta oggetto della presente pronuncia la Sezione osserva che la stessa, oltre a risolversi in un profilo giuridico di portata generale ed astratta, rientra nel perimetro della nozione di contabilità pubblica, concernendo - in particolare - l'interpretazione della normativa sui limiti alla spesa di personale degli enti locali.

La presente richiesta di parere, essendo conforme ai requisiti soggettivi ed oggettivi di ammissibilità, può essere dunque esaminata nel merito.

## **MERITO**

In via preliminare la Sezione rammenta che la funzione consultiva non deve essere finalizzata ad indicazioni relative all'attività gestionale concreta, la quale è rimessa alle valutazioni discrezionali di competenza dell'Amministrazione. La Sezione è, dunque, chiamata a pronunciarsi solo su questioni di principio aventi carattere generale e dirette a fornire un ausilio all'Ente richiedente per le determinazioni che lo stesso è tenuto ad assumere nell'esercizio delle proprie funzioni. Resta, pertanto, ferma la discrezionalità dell'Amministrazione in sede di esercizio delle prerogative gestorie.

Il tema delle limitazioni delle spese di personale operanti nei confronti delle Amministrazioni locali è stato più volte oggetto di esame da parte della Sezione sia in sede consultiva sia in sede di controllo finanziario sui bilanci di previsione e sui rendiconti degli enti locali.

Nel caso di specie, come illustrato, il Comune di Cernusco sul Naviglio (MI) pone un quesito specifico, relativo alle modalità di computo - ai fini del tetto del *turn over* del 20% in termini finanziari - delle cessazioni di alcuni dipendenti a *part time* assunti originariamente a tempo pieno e titolari, nell'anno di cessazione, del diritto al rientro a tempo pieno, essendo decorso il periodo minimo di cui al CCNL di comparto.

Sul piano normativo, l'art. 76 comma 7 del d.l. n. 112/2008, nel tenore attualmente vigente, dispone che *"è fatto divieto agli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 50 per cento delle spese correnti procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale; i restanti enti possono procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite del 20 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente .."*.

La giurisprudenza della Corte dei Conti ha esaminato più volte la latitudine applicativa della locuzione "spesa corrispondente", in riferimento al dubbio se essa sia da intendere come riferita alla base stipendiale annua del personale venuto meno oppure alla spesa effettivamente sostenuta per il personale cessato nel corso dell'anno precedente.

In base ad un consolidato orientamento, la locuzione "spesa corrispondente alle cessazioni" deve essere interpretata quale spesa annuale, attesa la necessità di sostituire unità di personale (a tempo indeterminato) cessate che, logicamente, hanno percepito retribuzioni solo nei mesi dell'anno in cui hanno fornito le loro prestazioni lavorative (Corte dei Conti, Sez. regionale di controllo per la Toscana, n. 160/2010, che richiama - altresì - sul punto la circolare 18 ottobre 2010 dell'UPPA – Dipartimento per la Funzione pubblica). In altri termini, ai fini del computo della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente, i risparmi realizzati dalle cessazioni del personale a tempo indeterminato vanno calcolati sempre sui 12 mesi, a prescindere dalla data di cessazione dal servizio (Corte dei Conti, Sez. regionale di controllo per la Toscana, n. 519/2011), per ragioni di omogeneità.

Fermo tale approdo di carattere generale, all'interno del *genus* dell'impiego a tempo indeterminato (cui la disposizione effettua espresso riferimento, nel tenore

oggi vigente) la cessazione può riguardare personale a tempo pieno oppure a *part time*.

In relazione al quesito proposto, il Collegio ritiene che non appare possibile "trasformare virtualmente" - ai fini della quantificazione della base di computo su cui calcolare il 20% da destinare alle assunzioni - un rapporto di lavoro a tempo indeterminato *part time* in un rapporto a tempo indeterminato *full time* (di cui la prestazione ad orario ridotto è uno specifico modulo, pur nella comune appartenenza tipologica), anche sulla scorta del tenore letterale della disposizione riferita ad un esercizio ormai concluso.

E' certamente vero che – come accennato in precedenza – sul piano delle categorie generali l'impiego ad orario ridotto si distingue rispetto al contratto di lavoro a tempo pieno, sotto il profilo meramente quantitativo della prestazione lavorativa (e simmetricamente della retribuzione).

Cionondimeno, la disciplina normativa e contrattuale configura un assetto tipico del contratto *part time* alle dipendenze della Pubblica Amministrazione.

Sul piano contrattuale, l'art. 4 del CCNL Enti locali del 14 settembre 2000, 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. Sul piano più prettamente normativo il regime del dipendente assunto *ab origine* a *part time* è puntualmente disciplinato, distinguendolo solo in parte rispetto a quello del dipendente il cui rapporto è stato convertito ad orario ridotto in un secondo momento, principalmente per quanto concerne la sussumibilità nell'ambito della

disciplina limitativa delle assunzioni. Sul punto, occorre richiamare il disposto di cui all'art. 3, comma 101, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008), che così recita: "*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*". La richiamata disposizione, limitando la propria sfera di operatività alle ipotesi di personale "assunto" con contratto di lavoro a tempo parziale, assimila a nuove assunzioni di personale le sole procedure di trasformazione dell'originario rapporto di lavoro a tempo parziale in nuovi rapporti di impiego a tempo pieno, con ciò escludendo dal proprio ambito applicativo le ipotesi di conversione dal regime di tempo parziale a tempo pieno nel quadro dell'esercizio del diritto di opzione del lavoratore, già assunto con contratto a tempo pieno, al rientro dal regime *part-time* dopo un biennio dalla trasformazione (art. 4, punto 14, del Contratto collettivo nazionale di lavoro del 14 settembre 2000 per il personale non dirigente del comparto Regioni ed Autonomie locali).

Peraltro, per quanto concerne la verifica del rispetto del limite di spesa del personale *ex art. 1* commi 557/562 della legge n. 296/2006 nessuna norma legittima l'esclusione della spesa per la trasformazione del rapporto di lavoro *part time* in tempo pieno ai sensi del citato art. 4 comma 14 del CCNL enti locali 14 settembre 2000. Dunque, fermo il rispetto dei limiti finanziari, l'ente è tenuto a rispettare contestualmente gli obblighi contrattuali di conversione del rapporto adottando apposite misure di sua esclusiva pertinenza (Corte dei Conti, Sez. regionale di controllo per il Piemonte, n. 29/2011).

In tale quadro normativo ed ermeneutico, la Sezione osserva che - ai fini della verifica delle risorse destinabili al *turn over* - la quantificazione dei risparmi non può avvenire in base alla corrispondente spesa a tempo pieno, per il sol fatto che sussiste in capo ai dipendenti il diritto attuale alla trasformazione del rapporto, di fatto mutando gli effetti giuscontabili derivanti dallo specifico modulo del contratto di lavoro a tempo ridotto (sussistente al momento della cessazione). D'altronde, non sembra ragionevole che le scelte sull'esercizio di diritti potestativi di matrice contrattuale (ossia, nel caso di specie, il mancato ripristino del rapporto a tempo

pieno) rimesse ad una parte del rapporto negoziale (il dipendente) e nell'interesse di quest'ultima possano essere "virtualmente" trasformate a vantaggio della controparte (l'Amministrazione), onde modificare in sede interpretativa effetti finanziari predeterminati dalla legge.

In conclusione, la quantificazione della base di computo derivante dalle cessazioni di dipendenti a tempo indeterminato *part time* ex art. 76 comma 7 del d.l. n. 112/2008 non può consistere nella spesa "teorica" relativa alla cessazione di un rapporto di impiego a tempo pieno, anche se il diritto al ripristino del predetto tempo pieno da parte dei dipendenti a *part time* cessati sia esistente ed attuale al momento della risoluzione del rapporto di lavoro, rilevando al contrario la spesa "effettiva".

**P.Q.M.**

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

L' Estensore  
(Alessandro Napoli)

Il Presidente  
(Nicola Mastropasqua)

Depositato in Segreteria il

6 marzo 2012

Il Direttore della Segreteria

(dott.ssa Daniela Parisini)