



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

composta dai magistrati:

dott.ssa Simonetta Rosa	Presidente
dott. Giancarlo Astegiano	Consigliere
dott. Gianluca Braghò	Primo Referendario
dott.ssa Laura De Rentiis	Primo Referendario
dott. Donato Centrone	Referendario (relatore)
dott. Paolo Bertozzi	Referendario
dott. Cristian Pettinari	Referendario
dott. Giovanni Guida	Referendario
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	Referendario

nella camera di consiglio del 10 settembre 2015

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 del 16 febbraio 2015 con la quale il Sindaco del comune di Casatenovo (LC) ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista la deliberazione della Sezione n. 135/QMIG del 27 marzo 2015, con la quale è stata deferita alla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 6, comma 4, del decreto legge n. 174 del 10 ottobre 2012, convertito dalla legge n. 213 del 7 dicembre 2012, una questione interpretativa di particolare rilevanza;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti n. 26/QMIG del 28 luglio 2015;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per la camera di consiglio odierna per deliberare sulla sopra indicata richiesta a seguito dell'intervenuta pronuncia di orientamento generale da parte della Sezione delle Autonomie;

Udito il relatore, dott. Donato Centrone

Premesso che

Il Sindaco del Comune di Casatenovo, con nota del 16 febbraio 2015, ha formulato una richiesta di parere avente ad oggetto la disciplina in materia di assunzioni di personale, in particolare alla luce delle novità introdotte dalla legge di stabilità per il 2015, n. 190 del 2014.

Premette che il comune, che conta circa 12.900 abitanti e 52 dipendenti, nell'ambito di un processo di riorganizzazione complessiva del personale, intende procedere, su istanza della lavoratrice interessata, appartenente alla categoria giuridica B, posizione economica B4, alla trasformazione a tempo pieno del contratto di assunzione, originariamente stipulato a tempo parziale (inizialmente per n. 29 ore settimanali ed, attualmente, su n. 33).

Partendo dal presupposto che tale fattispecie, ai sensi dell'art. 3, comma 101, della legge n. 244 del 2007, è assimilata ad una nuova assunzione, il comune pone i seguenti quesiti:

- con il primo chiede se tale assunzione incida sulla capacità del comune per l'intero ammontare del tempo pieno (36 ore) oppure solo per la differenza tra l'attuale (o l'originaria) entità del part-time (29 o 33 ore) rispetto al limite del tempo pieno;

- con il secondo, se, ed in che modo, tale eventuale "assunzione" interferisca con quanto stabilito dall'art. 1, comma 424, della legge n. 190 del 2014, dettato in tema di ricollocazione delle unità soprannumerarie del personale proveniente dalle province.

Dato che l'attuale normativa disciplina la capacità assunzionale in termini di percentuale rispetto ai risparmi conseguiti dalle cessazioni di personale di ruolo (quindi non "per testa"), il comune suggerisce che potrebbe essere coerente con le disposizioni vigenti seguire un ragionamento che porti a calcolare, a titolo di nuova assunzione, solo la spesa derivante dalla differenza oraria necessaria a pervenire al tempo pieno. Per completezza di informazione, il Sindaco segnala che, nel mese di febbraio 2015, c'è stata la cessazione di un'unità, a tempo pieno, di categoria giuridica D, posizione economica D4; che non ha graduatorie vigenti per immettere in ruolo vincitori di concorso pubblico; che, con l'eventuale incremento orario di cui

trattasi, rientrerebbe comunque ampiamente nel rispetto del limite di spesa di cui all'art. 1, comma 557-*quater*, della legge n. 296 del 2006, introdotto dall'art. 3, comma 5-*bis*, del decreto-legge n. 90 del 2014, convertito con legge n. 114 del 2014 (valore medio del triennio 2011/2013).

In merito all'ammissibilità della richiesta

La funzione consultiva delle Sezioni regionali è inserita nel quadro delle competenze che la legge n. 131 del 2003, recante adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha attribuito alla Corte dei conti.

In relazione allo specifico quesito formulato dal Sindaco del Comune di Casatenovo (LC), il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7, comma 8, della legge 6 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 e dell'efficienza ed efficacia dell'azione 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 (si rinvia, per tutte, alla Delibera della Sezione dell'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.

Con specifico riferimento all'ambito di legittimazione soggettiva per l'attivazione di questa particolare forma di collaborazione, è ormai consolidato l'orientamento che vede, nel caso del comune, il Sindaco quale organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere, in quanto riveste il ruolo di rappresentante dell'Ente.

Il presente presupposto soggettivo sussiste nel quesito richiesto dal Sindaco del Comune di Casatenovo, con nota del 12 febbraio 2015.

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare che la disposizione contenuta nel comma 8 dell'art. 7 della legge 131 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*.

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, comma 31 del decreto legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione 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 (deliberazione n. 54 del 17 novembre 2010). Il limite della funzione consultiva, come sopra delineato, fa escludere qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa o nei casi di interferenza, in concreto, con competenze di altri organi giurisdizionali.

Tanto premesso, l'istanza del Sindaco di Casatenovo risulta ammissibile, afferendo all'interpretazione di norme di coordinamento della finanza pubblica disciplinanti i limiti imposti agli enti locali per le assunzioni di personale.

Esame nel merito

La possibilità per l'ente locale di convertire a tempo pieno il rapporto di lavoro di un dipendente assunto a tempo parziale incontra, come noto, il limite posto dall'art 3, comma 101, della legge finanziaria per il 2008, n. 244 del 2007, che stabilisce quanto segue: *"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"*. La norma è stata oggetto di plurimi interventi da parte delle Sezioni regionali di controllo in sede consultiva. Nelle ridette deliberazioni la magistratura contabile ha avuto modo di escludere l'applicazione della norma nel caso di un rapporto originariamente stipulato a tempo pieno e, successivamente, trasformato a tempo parziale (cfr. SRC Lombardia, deliberazioni n. 679/2001/PAR; SRC Toscana, n. 198/2011/PAR), nonché, dopo iniziali incertezze interpretative, nell'ipotesi del mero incremento orario non giungente al limite del tempo pieno (cfr. SCR Lombardia, deliberazione n. 462/2012/PAR; SRC Liguria, n. 104/2012/PAR; SRC Emilia Romagna n. 8/2012/PAR).

La fattispecie sottoposta ad esame integra, invece, tutti i presupposti previsti dall'art. 3, comma 101, della legge n. 244 del 2007, trattandosi di assunzione effettuata originariamente a tempo parziale, della quale si prospetta la trasformazione a tempo pieno.

Le assunzioni di personale da parte degli enti locali presuppongono, in primo luogo, l'osservanza di predeterminati tetti di spesa (cfr. artt. 1, commi 557 e 562, legge n. 296 del 2006, e successive modifiche e integrazioni, da ultimo apportate dall'art. 3, comma 5-bis, del decreto-legge n. 90 del 2014, convertito con legge n. 114 del 2014). Sul piano quantitativo, inoltre, sono legate, per gli enti soggetti al patto di stabilità interno, ai risparmi di spesa conseguenti alle cessazioni del personale intervenute nell'esercizio precedente (cfr. art. 3, comma 5, decreto-legge n. 90 del 2014, convertito con legge n. 114 del 2014, come recentemente integrato dall'art. 4, comma 3, del decreto legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito dalla legge 6 agosto 2015, n. 125) e, per quelli non soggetti al patto, al numero delle ridette cessazioni (cfr. art. 1, comma 562, legge n. 296 del 2006).

Con il quesito proposto il comune chiede lumi circa la quantificazione dell'incidenza della trasformazione di un rapporto di lavoro da tempo parziale a tempo pieno ai fini del conteggio dei contingenti assunzionali previsti dall'art. 3, comma 5, del citato decreto-legge n. 90 del 2014. La norma dispone, per quanto interessa in questa sede, che *"negli anni 2014 e 2015 le regioni e gli enti locali sottoposti al patto di stabilità interno procedono ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente ad una spesa pari al 60 per cento di quella relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente"*. La disciplina attuale in materia di limiti alle assunzioni da parte degli enti locali sottoposti al patto di stabilità interno rimane, pertanto, ancorata a contingenti predeterminati dalla legge, parametrati ai risparmi derivanti dalle cessazioni di personale intervenute nell'esercizio precedente. Di conseguenza, in caso di trasformazione a tempo pieno di un rapporto di lavoro a tempo parziale, che il citato art. 3, comma 101, legge n. 244 del 2007 equipara a nuova assunzione, l'incremento di spesa che l'ente locale sostiene, e sulla cui base deve verificare la capienza nel contingente di assunzioni annuali effettuabili (nel 2015, pari, in via ordinaria, al 60% dei risparmi derivanti dalle cessazioni intervenute nell'anno precedente), è pari alla differenza fra la spesa sostenuta per il rapporto di lavoro a tempo parziale e quella discendente dalla trasformazione del rapporto a tempo pieno.

Nel 2015, tuttavia, gli enti locali devono osservare anche i limiti ed i divieti posti dall'art. 1, comma 424, della legge di stabilità per il 2015, n. 190 del 2014, oggetto dei dubbi interpretativi sollevati dal comune con il secondo quesito.

La norma, in sintesi, dispone che le regioni e gli enti locali, per gli anni 2015 e 2016, devono destinare le risorse per le assunzioni a tempo indeterminato, nelle percentuali stabilite dalla normativa vigente, all'immissione nei ruoli dei vincitori di concorso pubblico collocati nelle proprie graduatorie vigenti ed alla ricollocazione delle unità soprannumerarie di altre pubbliche

amministrazioni (in primo luogo, le province) destinatarie di processi di mobilità. Inoltre, sempre le regioni e gli enti locali devono destinare alle finalità di ricollocazione del personale in mobilità anche la restante percentuale dei risparmi derivanti dalle cessazioni del personale di ruolo intervenute negli anni 2014 e 2015 (salva la completa ricollocazione del personale soprannumerario). Infine, il ridetto comma 424 sanziona con la nullità le assunzioni effettuate in violazione della descritta disciplina.

Sulla questione specifica della sottoposizione alla disciplina limitativa, posta dall'ultima legge di stabilità, della trasformazione di un rapporto di lavoro da tempo parziale a tempo pieno si è pronunciata la Circolare n. 1/2015, a firma congiunta del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e del Ministro per gli affari regionali e le autonomie. Quest'ultima, senza esplicitare il percorso motivazionale, ha ritenuto di escludere dalla disciplina vincolistica posta dal comma 424 della legge n. 190/2014 le ridette conversioni (*"Sono altresì salvaguardate le esigenze di incremento di part time nel rispetto di quanto previsto dall'art. 3, comma 101, della legge n. 244/2007"*).

La scrivente Sezione regionale, sulla scorta del dettato letterale delle norme in esame (art. 3, comma 101, legge n. 244 del 2007; art. 3, comma 5, del decreto-legge n. 90 del 2014, convertito con legge n. 114 del 2014; art. 1, comma 424, legge n. 190 del 2014), nonché dei pregressi richiamati orientamenti assunti dalle Sezioni regionali di controllo, ha ritenuto di prospettare una diversa interpretazione. Nello specifico, come già sottolineato, l'art. 3, comma 101, della legge n. 244 del 2007 equipara la trasformazione di un rapporto di lavoro da tempo parziale a tempo pieno ai limiti previsti per le assunzioni a tempo indeterminato. Tali limiti trovano fonte, per gli enti locali, allo stato normativo attuale, negli artt. 3, comma 5, del decreto-legge n. 90 del 2014 e 1, comma 424, della legge n. 190 del 2014, espressamente riferiti a tale tipologia di assunzione. Di conseguenza, anche la conversione di un rapporto di lavoro da tempo parziale a tempo pieno, in virtù dell'assimilazione ad un'assunzione a tempo indeterminato effettuata dall'art. 3, comma 101, della legge n. 244 del 2007, deve soggiacere ai limiti ed ai divieti posti dal citato comma 424. La trasformazione dei ridetti rapporti, infatti, impegna quota dei contingenti assunzionali di cui l'ente locale dispone in virtù dell'art. 3, comma 5, del decreto-legge n. 90 del 2014. Questi ultimi, se impegnati per la finalità prospettata dal comune istante, non possono essere destinati (obiettivo del comma 424) all'assunzione del personale in sovrannumero delle province (e/o a coloro che sono vincitori di concorso, inseriti in graduatorie vigenti). L'utilizzo del contingente messo a disposizione dall'art. 3, comma 5, del decreto-legge n. 90 del 2014, per la trasformazione di un rapporto a tempo parziale potrebbe impedire all'ente locale di raggiungere la percentuale di risparmio necessaria, invece, ad assumere un'unità di personale in sovrannumero.

Tuttavia, la Sezione, con la deliberazione n. 135/QMIG del 27 marzo 2015, considerata l'esigenza di un'interpretazione uniforme di una normativa speciale avente efficacia temporale

limitata, ha deferito alla Sezione delle Autonomie, ai sensi dell'art. 6, comma 4, del decreto-legge n. 174 del 2012, convertito dalla legge n. 213 del 2012, la seguente questione di particolare rilevanza: *"se la trasformazione di un rapporto di lavoro da tempo parziale a tempo pieno, sottoposta alla disciplina limitativa delle assunzioni di personale dall'art. 3, comma 101, della legge n. 244/2007, sia soggetta, per gli anni 2015 e 2016, anche agli ulteriori limiti e divieti posti dall'art. 1, comma 424, della legge n. 190/2014"*.

La Sezione delle Autonomie, nella deliberazione n. 26/QMIG del 28 luglio 2015, poiché la disciplina della trasformazione dei rapporti di lavoro da tempo parziale a tempo pieno non presenterebbe profili ermeneutici direttamente riferibili alla disciplina di cui al citato comma 424, ha concluso per il non luogo a deliberare sul quesito deferito dalla scrivente Sezione di controllo con la deliberazione n. 135/2015/QMIG (in aderenza all'orientamento già espresso nella precedente deliberazione n. 19/QMIG del 4 giugno 2015 in ordine ai dubbi interpretativi sollevati dalle Sezioni regionali di controllo per il Piemonte, deliberazione n. 26/2015/QMIG, e per la Lombardia, deliberazioni n. 85/2015/QMIG e n. 87/2015/QMIG, con riguardo alla possibilità, per gli enti locali, in costanza della speciale disciplina limitativa alle assunzioni posta dalla legge di stabilità per il 2015, di effettuare assunzioni a tempo determinato o conferire incarichi dirigenziali a tempo determinato ai sensi dell'art. 110 del d.lgs. n. 267 del 2000).

La Sezione delle Autonomie, nell'indicata pronuncia nomofilattica, afferma che *"l'esame delle questioni è limitato alle difficoltà interpretative, sotto il profilo letterale, sistematico e logico, direttamente ed esclusivamente connesse al tenore dell'art. 1, comma 424, della legge 190/2014; altri istituti concernenti altre facoltà assunzionali degli enti interessati, anche se indirettamente rilevanti nell'ambito del lavoro esegetico, restano fuori dal perimetro della questione di massima. La ragione di questa delimitazione dell'ambito esegetico risiede nel fatto che il comma 424 contiene solo un espresso regime derogatorio a specifiche norme che regolano la fattispecie dei limiti e dei vincoli alle assunzioni a tempo indeterminato. Ciò comporta che la pronuncia di orientamenti interpretativi su altre disposizioni non toccate da alcuna novella legislativa esorbita dalla stessa funzione nomofilattica, attesa la diversità della disciplina e delle fattispecie considerate. Tali fattispecie, estranee alle disposizioni contenute nell'art. 1, comma 424 della legge 190/2014, restano confermate nella loro peculiare disciplina normativa anche per quello che attiene ai relativi vincoli previsti dalle leggi"*.

La scrivente Sezione regionale di controllo, in conclusione, preso atto del *"non luogo a deliberare"* sulla questione di massima deferita con la deliberazione n. 135/2015/QMIG, presente nel dispositivo della deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 26/QMIG del 28 luglio 2015, ritiene, sulla base delle motivazioni sopra esposte, che, in attesa che si concludano le procedure previste dal comma 424 della legge di stabilità per il 2015, gli enti locali non possano procedere alla trasformazione di un rapporto di lavoro da tempo parziale a tempo

pieno in quanto fattispecie equiparata, dalla pregressa esaminata normativa, alla disciplina prescritta per le assunzioni a tempo indeterminato.

P.Q.M.

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione

Il magistrato relatore
(dott. Donato Centrone)

Il Presidente
(dott.ssa Simonetta Rosa)

Depositata in segreteria
11 settembre 2015
Il Direttore della segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)