



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA CAMPANIA

Parere n. 338/2016

Composta dai seguenti magistrati:

Presidente	Dr. Giovanni Coppola	
Primo Referendario	Dr.ssa Rossella Bocci	Relatore
Primo Referendario	Dr.ssa Innocenza Zaffina	
Primo Referendario	Dr. Francesco Sucameli	
Primo Referendario	Dr.ssa Raffaella Miranda	
Primo Referendario	Dr.ssa Carla Serbassi	

ha adottato la seguente deliberazione nella camera di consiglio del 09 novembre 2016

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

Vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001 n° 3;

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;

Visto il r.d. 12 luglio 1934, n° 1214 e le successive modificazioni ed integrazioni, recante l'approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti;

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, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione n° 14/DEL/2000 del 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

Vista, in particolare, la deliberazione n° 229 del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti, approvata in data 19 giugno 2008 ai sensi dell'art. 3, comma 62, della legge 24 dicembre 2007 n° 244;

Vista la deliberazione n° 9/SEZAUT/2009/INPR della Sezione delle autonomie della Corte dei conti in data 4 giugno-3 luglio 2009;

Visto l'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009 n° 78, convertito nella legge 3 agosto 2009 n° 102;

Vista la deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Campania n° 74/2009 del 30 settembre 2009;

Viste, altresì, la deliberazione n° 8/AUT/2008 del 12 maggio-4 luglio 2008, nonché la nota del Presidente della Corte dei conti n° 2789 del 28 settembre 2009;

Vista la deliberazione della Corte dei conti, Sezione Riunite, del 26 marzo 2010, n. 8 recante "Pronuncia di orientamento generale sull'attività consultiva";

Vista la deliberazione della Corte dei conti, Sezione Riunite in sede di controllo, del 17 novembre 2010, n. 54;

Vista la nota n.11574 del 07.10.2016 con la quale il Sindaco del comune di Amalfi (Sa) ha formulato istanza di parere a questa Sezione ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003 n° 131;

Vista l'ordinanza presidenziale n° 69 /2016 con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della Sezione;

Udito il relatore, dott.ssa Rossella Bocci,

PREMESSO

Il Sindaco del comune di Amalfi ha chiesto di sapere "se è possibile incrementare la percentuale di part time (attualmente 50% e 40%) dei contratti di lavoro a tempo indeterminato (ivi incluso quello derivante da stabilizzazione), ed in caso affermativo fino a quale percentuale, senza incorrere nel "rischio" di configurare una nuova assunzione".

CONSIDERATO

Secondo ormai consolidati orientamenti assunti dalla Corte dei conti in tema di pareri da esprimere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, occorre verificare in via preliminare se la richiesta di parere formulata presenti i necessari requisiti di ammissibilità, sia sotto il profilo soggettivo, che riguarda la legittimazione dell'organo richiedente, sia sotto il profilo oggettivo, che concerne l'attinenza dei quesiti alla materia della contabilità pubblica, come espressamente previsto dalla legge, e la coerenza dell'espressione di un parere con la posizione costituzionale assegnata alla Corte dei conti ed il ruolo specifico delle Sezioni regionali di controllo.

La richiesta di parere deve considerarsi ammissibile, sotto il profilo soggettivo, in quanto sottoscritta dal Sindaco, organo legittimato ad esprimere la volontà dell'ente ai sensi dell'art.50 del Tuel.

In ordine al requisito oggettivo, occorre preliminarmente accertare se la richiesta di parere sia riconducibile alla materia della contabilità pubblica (cfr: deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010), se sussistano i requisiti di generalità ed astrattezza, se il quesito non implichi valutazione di comportamenti amministrativi, ancor più se connessi ad atti già adottati o comportamenti espletati, se la questione sia oggetto di indagini della procura regionale o di giudizio innanzi alla sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti, ovvero oggetto di contenzioso penale, civile o amministrativo. Sotto tale profilo il quesito è da ritenersi ammissibile, nei limiti seguenti.

Va, infatti, esclusa, in questa sede, qualsiasi valutazione circa la specifica e concreta situazione prospettata dall'ente; ciò in quanto la funzione consultiva non può interferire, ancorché potenzialmente, con le altre funzioni intestate alla Corte dei conti e "non può avere ad oggetto fattispecie specifiche, né può estendersi sino ad impingere, in tutto o in parte, nell'ambito della discrezionalità, nonché nelle specifiche attribuzioni e delle responsabilità, degli Enti interpellanti e dei loro organi" (Sezione regionale di controllo per la Campania, deliberazione del 17 gennaio 2013, n. 2/2013; deliberazione del 14 febbraio 2013, n. 22/2013). Va, in particolare,

esclusa qualsiasi interferenza con le funzioni di controllo intestate a questa Sezione ai sensi degli articoli 148 e 148 bis del TUEL.

Alla luce di tali considerazioni la Sezione si limiterà alla disamina dei principi generali inerenti la questione specificamente evidenziata nella richiesta di parere in esame ovvero se il quadro ordinamentale consenta il mero incremento orario di 1 unità part time assunta anche per stabilizzazione senza esaminare la fattispecie concreta da cui il quesito prende origine ossia che l'ente ha esaurito la quota assunzionale disponibile derivante da cessazioni da destinare a nuove assunzioni, inclusa la quota da destinare a stabilizzazione che, al fine di evitare interferenza con le funzioni intestate ex art. 148 bis del Tuel, è da considerare inammissibile.

MERITO

Le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti si sono più volte espresse sul tema oggetto del quesito evidenziando che la trasformazione di un rapporto di lavoro costituito originariamente a tempo parziale in un rapporto a tempo pieno (36 ore settimanali) debba considerarsi una nuova assunzione, che, come tale, soggiace a tutti i limiti previsti dalla legge per i vincoli assunzionali (Cfr. ad es. Sez. Controllo Emilia Romagna 8/2012/PAR; Sez. Controllo Lombardia 51/2012/PAR; 272/20215/PAR, 292/2012/PAR; Toscana, n. 198/2011/PAR, Sardegna, n.67/2012/PAR; Campania, n. 40/2014/PAR, 144/2016/PAR). Infatti, l'art. 3, comma 101, della Legge n. 244/2007 stabilisce 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*».

Questa Sezione, peraltro, si è già soffermata sulla fattispecie in oggetto ovvero sulla possibilità, inerente a contratto di lavoro part time a tempo indeterminato, del mero incremento orario e se questo possa essere assimilato alla trasformazione del rapporto di lavoro a tempo pieno (cfr. deliberazioni n. 20/2014/PAR e 144/2016/PAR).

Con il citato parere n. 20/2014 si rammentava che le due fattispecie ovvero l'incremento di ore e la trasformazione a tempo pieno, 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, peraltro, avvertito 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, richiamando l'orientamento anche di altra Sezione (Lombardia, parere n. 873/2010) aveva ritenuto non applicabile la norma in questione alla fattispecie, in un rapporto *part-time*, dell'incremento di ore in virtù della tassatività della disposizione normativa, per cui il semplice incremento orario che non comporti una trasformazione in contratto a tempo pieno, non rientrerebbe nella previsione dell'art. 3, comma 101, della legge n. 244/2007 e quindi non parrebbe considerarsi quale nuova assunzione.

Anche la Sezione Emilia Romagna 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. Di contro va evidenziato che la Sezione controllo per la Lombardia nel parere n. 226/2011 (e poi nel parere n. 404/2012) aveva valorizzato la più rigorosa posizione del Dipartimento per la Funzione Pubblica e del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato paventando possibili rischi elusivi. Nello stesso senso si è posta la Sezione Sardegna con la deliberazione n. 67/2012/PAR in cui il quesito esaminato riguardava la possibilità di incrementare fino a 35 ore, sulle 36 previste per il tempo pieno, l'orario di lavoro del dipendente stigmatizzando l'intento palesemente elusivo dello spirito della legge finanziaria per il 2008 (cfr. in tal senso anche la Sezione Marche, n. 61/2014/PAR).

Successivamente la Sezione Lombardia aderiva 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).

Questa sezione Campania non può che ribadire, quale principio generale, quanto espresso con il precedente parere n.20/2014/PAR, che si intende integralmente richiamato, ovvero che *"in attesa di un auspicabile chiarimento a livello normativo, prendendo atto delle interpretazioni sopra riportate, appare plausibile contenere 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"*.

Quanto al quesito specifico - fino a quale percentuale di incremento orario si può arrivare senza incorrere nel "rischio" di configurare una nuova assunzione - allo stato della normativa vigente e in assenza di previsione normativa, resta affidato alla discrezionalità dell'ente, e conseguentemente alla sua responsabilità, non porre in essere fattispecie potenzialmente elusive della lettera e dello spirito della norma, sia mediante fattispecie "quantitativamente" contenute per numero di ore (numero minimo) e numero di dipendenti coinvolti e, necessariamente, in considerazione sia della pianta organica e delle relative scoperture sia soprattutto in considerazione delle ripercussioni e dei disagi che tale mancato incremento potrebbe provocare all'Ente e alla collettività locale di riferimento, i cui bisogni devono sempre costituire obiettivo primario dell'Ente (cfr. Sezione di controllo per la Regione Sardegna, deliberazione n. 67/PAR/2012). Ciò è stato, peraltro, già affermato da questa Sezione con il parere n.144/2016: *"La verifica circa il rispetto dei predetti limiti e vincoli è rimessa all'ente che dovrà compierla prima di porre in essere la prospettata modifica al contratto part-time. Inoltre Ciò premesso, la Sezione reputa, in via di principio, che per realizzare il prospettato aumento dell'orario lavorativo, sia necessario il rispetto dei limiti generali in materia di spesa per il personale (che si traducono in divieti assunzionali a qualsiasi titolo quando l'ente non rispetta il patto di stabilità interno e quando non è in linea con l'obbligo di ridurre la spesa per il personale ex art. 1, comma 557, legge n. 296/2006)...."*

Ai predetti limiti si aggiungono i divieti posti dall'art. 1, comma 424 della legge di stabilità n. 190/2014 che, 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.

Va pertanto notato che la trasformazione di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato part-time in rapporto a tempo pieno, impegnando la quota dei contingenti assunzionali di cui l'ente locale dispone in virtù dell'art. 3, comma 5, del decreto-legge n. 90 del 2014, impedirebbe di conseguire l'obiettivo del comma 424 ovvero l'assunzione del personale in sovrannumero delle province (e/o a coloro che sono vincitori di concorso, inseriti in graduatorie vigenti).

Alla luce del suddetto quadro normativo è evidente 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 (Sezione Lombardia, par. n. 272/2015).

In relazione alla fattispecie considerata vanno inoltre richiamate le novità contenute nel decreto legge 24 giugno 2016, n. 113 che impone (articolo 16) il rispetto nell'anno precedente sia del patto di stabilità sia del tetto di spesa del personale del triennio 2011/2013 e che prevede, per i comuni con popolazione inferiore a 10.000 abitanti che hanno un rapporto tra dipendenti a tempo indeterminato e popolazione inferiore a quello fissato per gli enti dissestati dal Decreto del Ministro dell'Interno del 24 luglio 2014, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 186 del 12 agosto 2014, la possibilità di assunzioni di personale a tempo indeterminato nel triennio 2016/2018 in misura non superiore al 75% della spesa dei dipendenti cessati nell'ultimo anno. Si rammenta altresì quanto dispone l'art.16 comma 1 ter del d.l. n.113/2013: *"1-ter. A decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, nelle regioni in cui sia stato ricollocato il 90 per cento del personale soprannumerario delle province, i comuni e le città metropolitane possono riattivare le procedure di mobilità"*. Va richiamata, peraltro, l'attenzione sul fatto che con nota 37870 del 18 luglio 2016 il Dipartimento della Funzione Pubblica ha ulteriormente ampliato la platea delle amministrazioni che possono effettuare assunzioni di personale a tempo indeterminato senza dovere fare ricorso all'assorbimento del personale in sovrannumero degli enti di area vasta ma che, allo stato degli atti, non include la Regione Campania.

Si richiama, altresì, l'attenzione sul rigoroso divieto di assunzione di personale a qualsiasi titolo con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto, in caso di *"mancato rispetto dei termini previsti per l'approvazione dei bilanci di previsione, dei rendiconti e del bilancio consolidato e del termine di trenta giorni dalla loro approvazione per l'invio dei relativi dati alla banca dati delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 13 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, compresi i dati aggregati per voce del piano dei conti integrato, gli enti territoriali"* (art. 9 comma quinquies del d.l. n. 113/2016).

Alla luce del quadro normativo vigente risulta, ad avviso di questa Sezione, oltremodo difficile la possibilità prospettata dall'Ente di mero incremento orario di 1 unità

part time assunta per stabilizzazione visto che, con la limitazione per gli anni 2015 e 2016 della possibilità di effettuare assunzioni solamente ai vincitori dei concorsi conclusi entro la fine del 2014 e al personale collocato in mobilità obbligatoria dalle province, viene perfino esclusa la possibilità di effettuare stabilizzazioni di personale precario disposte dal DL n. 101/2013 (il comma 6 dell'articolo 4 del citato DL n. 101/2013 dispone che la spesa per le stabilizzazioni deve essere contenuta nel 50% degli oneri che l'ente può spendere per nuove assunzioni) al fine di non eludere i divieti e i limiti assunzionali richiamati.

P.Q.M.

nelle esposte considerazioni è il parere della Sezione.

La presente deliberazione verrà trasmessa a cura della segreteria al Sindaco del Comune di Amalfi.

Così deliberato in Napoli, nella Camera di consiglio del 9 novembre 2016.

Il relatore
Rossella Bocci

Il Presidente
Giovanni Coppola

Depositata in Segreteria il 9 novembre 2016

Il Direttore del
Servizio di supporto
dott. Mauro Grimaldi