



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

Nella Camera di consiglio del 14 dicembre 2016

composta dai magistrati:

Presidente	Rosario Scalia;
Consigliere	Giuseppe Teti - relatore;
Referendario	Vanessa Pinto;
Referendario	Raffaele Maienza;

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

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la legge 11 novembre 2000, n. 340;

VISTO l'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

VISTA la deliberazione n. 14/2000 in data 16 giugno 2000 delle Sezioni Riunite della Corte dei conti, con la quale è stato deliberato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTI gli indirizzi ed i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004 e le successive modifiche ed integrazioni approvate con deliberazione n. 9/SEZAUT/2009/INPR nell'adunanza del 4 giugno 2009;

VISTO l'art. 17, comma 31, del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102;

VISTA la delibera n. 54/CONTR/10 delle Sezioni Riunite in sede di controllo, depositata il 17 novembre 2010;

VISTA la richiesta formulata dal Sindaco del comune di Corleto Perticara con nota n. 4865/15;

VISTA l'ordinanza del Presidente di questa Sezione regionale di controllo n. 33/2016 del 14 dicembre 2016, con la quale è stata deferita la questione all'esame collegiale della Sezione per l'odierna seduta e con la quale è stato anche nominato relatore il dott. Giuseppe Teti;

UDITO nella Camera di consiglio il relatore;

FATTO

Con la nota in epigrafe il Sindaco del Comune di Corleto Perticara, ente già soggetto al patto di stabilità, chiede di sapere se, a seguito del pensionamento di una unità di personale (posizione C/4), nell'impossibilità di programmare la sostituzione di tale unità e per far fronte alle esigenze del settore, si possa incrementare l'orario di lavoro di alcune unità di personale assunte con contratto part-time (di 18 ore pro capite), appartenenti alla categoria A/2 e B/2, senza dare luogo alla trasformazione del rapporto, fino alla concorrenza dei risparmi di spesa conseguiti per effetto della cessazione di cui si è detto, tenuto conto delle norme vigenti in materia.

Considerato in

DIRITTO

In via preliminare, sull'ammissibilità

Requisito soggettivo

1. La richiesta di parere, provenendo dal Sindaco, nella qualità di legale rappresentante del Comune amministrato, non essendo stato istituito il Consiglio delle Autonomie locali, è senz'altro ammissibile sotto il profilo soggettivo.

Requisito oggettivo:

2. Altrettanto ammissibile è il quesito sotto il profilo oggettivo, che vuole la funzione consultiva della Corte dei conti circoscritta alla "*materia di contabilità pubblica*", secondo il significato elaborato dalla giurisprudenza alla quale si rinvia (cfr. tra le altre, deliberazione della Sezione Autonomie del 27 aprile 2004 così come integrata e modificata dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9; deliberazione della Sezione Autonomie n. 5/2006; deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo, n. 54 del 2010; deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 27/2011; deliberazione della Sezione Autonomie n. 3/2014).

Alla luce dei suddetti approdi ermeneutici rientrano nel perimetro della materia della contabilità pubblica, in una visione dinamica della materia, tutti quei "*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 contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio*" (cfr. SS.RR. in sede di controllo n.54/2010 cit.), e ciò anche se tali materie risultino estranee nel loro nucleo originario alla "*materia della contabilità pubblica*".

Pertanto, fermo restando che le concrete scelte gestionali e organizzative sono di competenza degli organi dell'Ente che se ne assume anche la responsabilità, il quesito può essere ammesso all'esame di merito.

Nel Merito

3. La questione che il Comune istante ha posto può riassumersi nel quesito se i risparmi di spesa conseguenti al pensionamento di un lavoratore devono essere destinati esclusivamente al *turn-over*, nei limiti previsti dalle norme in materia, ovvero possono essere destinati (in tutto o in parte) a incrementare l'orario di lavoro dei dipendenti assunti part time, e se tale utilizzo dello spazio finanziario, in ipotesi fino all'assorbimento dei risparmi di spesa conseguiti, esaurisca lo spazio assunzionale liberatosi per effetto della cessazione.

Più in particolare, pare di comprendere che l'interesse che muove l'Ente a chiedere il motivato avviso di questa Sezione non concerne tanto la disciplina del *turn over*, e

neppure concerne il limite oltre il quale l'incremento delle ore lavorative equivale a trasformazione del rapporto da part time a tempo pieno, quanto è diretto a sciogliere il dubbio se la maggiore spesa da impegnare per far fronte all'aumento delle ore lavorative del personale assunto part time vada computato a valere sugli spazi finanziari che consentono l'assunzione di nuovo personale a tempo indeterminato in sostituzione di quello cessato.

4. Vale chiarire subito che la soluzione al quesito è affermativa nei termini appresso precisati.

4.1. Come è noto, tra gli obiettivi di finanza pubblica ai quali sono chiamati a concorrere gli EE.LL. vi è quello di assicurare, nell'ambito della programmazione triennale dei fabbisogni di personale, il contenimento delle spese di personale con riferimento al valore medio del triennio precedente, garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale, con azioni da modulare nell'ambito della propria autonomia e rivolte, in termini di principio, ai seguenti ambiti prioritari di intervento: i) razionalizzazione e snellimento delle strutture burocratico-amministrative, anche attraverso accorpamenti di uffici con l'obiettivo di ridurre l'incidenza percentuale delle posizioni dirigenziali in organico; ii) contenimento delle dinamiche di crescita della contrattazione integrativa, tenuto anche conto delle corrispondenti disposizioni dettate per le amministrazioni statali (art. 1, comma 557 e 557-quater, L. n. 296/2006).

4.2. Tale obiettivo è stato, nel tempo, declinato in modi diversi, anche incidendo sulle facoltà assunzionali necessarie a reintegrare il personale cessato (*turn over*).

Ed invero, il comma 5 dell'art. 3 del D.L. n. 90/2014, ferme restando le disposizioni limitative della spesa globale previste dall'articolo 1, commi 557, 557-bis e 557-ter, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, ha stabilito che negli anni 2014 e 2015 le regioni e gli enti locali sottoposti al patto di stabilità interno potevano procedere ad <assunzioni> di personale a tempo indeterminato nel limite di spesa pari al 60% di quella relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente, per poi passare all'80% negli anni 2016 e 2017 e del 100% a decorrere dall'anno 2018. Per gli EE.LL. la cui incidenza delle spese di personale sulla spesa corrente è pari o inferiore al 25%, era consentita <l'assunzione> di personale a tempo indeterminato, a decorrere dal 1° gennaio 2014, nel limite dell'80% della spesa relativa al personale di ruolo cessato dal servizio nell'anno precedente e nel limite del 100% a decorrere dall'anno 2015 (norma disapplicata per il 2017 e 2018, dal comma 228 L. n. 208/2015).

Il comma 228 della legge n. 208/2015, come modificato dall'art. 16, comma 1-bis, D.L. n. 113/2016, ha consentito (agli EE.LL. soggetti al patto di stabilità), di <assumere>, per gli anni 2016, 2017 e 2018, personale a tempo indeterminato di qualifica non dirigenziale nel limite di un contingente di personale corrispondente, per ciascuno dei predetti anni, ad una spesa pari al 25% di quella relativa al medesimo personale cessato nell'anno precedente, innalzata al 75% nei comuni con popolazione inferiore a 10.000 abitanti qualora il rapporto dipendenti-popolazione dell'anno precedente sia inferiore al rapporto medio dipendenti-popolazione per classe demografica, come definito triennialmente con il decreto del Ministro dell'interno di cui all'articolo 263, comma 2, del TUEL.

4.3. L'art. 3, comma 101, L. n. 244/2007, consente al personale assunto part time la trasformazione del rapporto a tempo pieno *"nel rispetto delle modalità e dei limiti previsti dalle disposizioni vigenti in materia di assunzioni"*. In altre parole, la trasformazione del

rapporto da part time a tempo pieno è trattata come una nuova assunzione e, per questo, richiede la previa verifica della sussistenza degli spazi assunzionali. Vale la pena ribadire che detti vincoli si collocano all'interno della più generale limitazione di spesa di personale, che rappresenta il comune denominatore di tutte le altre misure di limitazione, compreso il *turn over*, come anche di organizzazione e di razionalizzazione, finalizzate a rendere concretamente raggiungibile l'obiettivo di finanza pubblica.

5. Ciò detto, se è vero che le varie specifiche misure di contenimento della spesa – tra cui il limite del *turn over* – concorrono a definire gli strumenti idonei a garantire il conseguimento dell'obiettivo di riduzione complessiva della spesa di personale, non di meno nessuna di queste disposizioni specifiche – e neppure il limite posto al *turn over* – può condurre a sostanzialmente escludere l'autonomia organizzativa propria di cui gode l'Ente nel perseguire gli obiettivi di finanza pubblica, ai sensi del citato comma 557, L. n. 296/2006.

Pertanto, se è vero che i risparmi conseguiti a seguito della cessazione di unità di personale possono essere utilizzati solo in percentuale e in progressione temporale per dar corso a nuove assunzioni a tempo indeterminato, non può escludersi che l'Ente, che non intende procedere a nuove assunzioni nel breve periodo (perché, ad esempio, ha definitivamente dimesso il servizio al quale erano preposte le unità di personale cessato, oppure perché preferisce attendere future cessazioni), possa invece disporre degli spazi finanziari liberatisi per aumentare le ore lavorative del personale in part time e incrementare, quindi, l'efficienza di altro settore o di altro servizio, secondo le necessità e nel rispetto del citato principio di autonomia organizzativa.

Inoltre, ove anche la disciplina normativa del *turn over* non consentisse l'utilizzo pieno, seppure scaglionato nel tempo, dei risparmi conseguiti dalle cessazioni per nuove assunzioni, non si rinvengono nel dettato legislativo elementi per argomentare che i risparmi non utilizzabili per nuove assunzioni siano definitivamente persi in termini di capacità di spesa. In altre parole, posto che vi sia un limite al *turn over* inferiore al 100%, non vi è ragione per ritenere che la differenza (tra detto limite e il 100%) non possa essere destinata ad altra spesa di personale, fermo rimanendo il rispetto del limite complessivo della spesa che rappresenta l'obiettivo di finanza pubblica.

6. Ed allora, se l'aumento delle ore lavorative non determina la <trasformazione> del rapporto da part time a tempo pieno, non troveranno applicazione i limiti assunzionali previsti per tale trasformazione. Resta, tuttavia, fermo il limite complessivo di spesa di personale che rappresenta l'obiettivo cogente di finanza pubblica, che non potrà essere superato. Ciò in quanto, come detto, la spesa per il personale part time è comunque contabilizzata nel più ampio aggregato di "spesa di personale" e partecipa del limite di spesa complessiva fissata dal legislatore.

Ne consegue che, laddove non vi sia <trasformazione> del rapporto da part time a tempo pieno, l'aumento delle ore lavorative nel part time può essere ammesso a condizione che sia rispettato il limite generale di spesa di personale, ovvero, detto in altre parole, che l'aumento di ore (e di spesa) non determini il superamento del limite/parametro su cui misurare l'obiettivo di contenimento della spesa. E ciò sulla base del principio condiviso da questa Sezione, per cui l'aumento dell'orario lavorativo part time è consentito se il conseguente aumento della spesa trovi capienza nei limiti generali in materia di spesa di

personale ai fini del conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica (Sez. controllo Campania, delib. n. 144/2016).

È del tutto evidente, peraltro, che gli spazi assunzioni liberatisi in conseguenza delle cessazioni dovranno ridursi se l'Ente decidesse di disporne non già a fini di *turn over* ma per incrementare l'orario dei rapporti part time. I cc.dd. <spazi assunzionali>, infatti, altro non rappresentano che <spazi finanziari> liberatisi in conseguenza delle cessazioni dal rapporto di lavoro e utilizzabili per nuove assunzioni, nei limiti di legge. Pertanto, se è vero che la cessazione di unità di personale determina risparmio di spesa da destinare (nei limiti di legge) a nuove assunzioni (*turn over*), sarebbe errato concludere che, laddove non vi sia assunzione per <trasformazione>, ma vi sia solo un aumento delle ore lavorative del rapporto part time, tale spesa aggiuntiva non incida, riducendoli, sugli spazi finanziari da destinare al *turn over*.

Diversamente opinando si andrebbero a sommare le maggiori spese per incremento dell'orario part time con la spesa per nuove assunzioni e - salvo il caso in cui la spesa per l'aumento dell'orario part time venga impegnata a valere sulla percentuale di risparmio non destinabile a *turn over* - potrebbe risultare violato il limite complessivo di spesa di personale di cui al citato comma 557.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Basilicata, ritenuta la parziale ammissibilità oggettiva della richiesta formulata dal Sindaco del Comune di Corleto Perticara (PZ) con la nota in epigrafe citata, rende nelle sopra esposte considerazioni il proprio parere.

DISPONE

Che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura della segreteria della Sezione, all'Amministrazione richiedente.

Così deciso in Potenza, nella Camera di consiglio del 14 dicembre 2016.

IL MAGISTRATO RELATORE
F.to Giuseppe TETI

IL PRESIDENTE
F.to Rosario SCALIA

Depositata in Segreteria il 15 dicembre 2016

IL FUNZIONARIO PREPOSTO AL
SERVIZIO DI SUPPORTO
F.to Giovanni CAPPIELLO