

MODULARIO  
C. C. - 417



*Corte dei Conti*

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO

PER LE MARCHE

Regione Marche - CAL - CREL  
Registri CAL - CREL

MOD. 376

0000240 | 04/09/2014  
| CAL\_MARCHE | A

CORTE DEI CONTI



0002632-03/09/2014-SC\_MAR-T71-P

Al Presidente  
del Consiglio delle Autonomie locali  
delle Marche  
Piazza Cavour, 23  
60121 - ANCONA

Oggetto: Richiesta di parere del **Comune di Recanati (MC)** – Vs. nota prot. n. 156 del 16.06.2014.  
*Legge 5 giugno 2003, n. 131, art. 7, comma 8.*

Si trasmette copia della deliberazione n. **61/2014/PAR** approvata nell'adunanza del  
**22 luglio 2014** concernente l'oggetto.

Il Direttore della Segreteria  
(*Dott. Carlo Serra*)



Deliberazione n. 64 /2014/PAR

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LE MARCHE

nella Camera di consiglio del 22 luglio 2014

composta dai magistrati:

- Cons. Andrea LIBERATI – Presidente f.f.
- Primo Ref. Valeria FRANCHI – Componente relatore
- Primo Ref. Marco DI MARCO – Componente

\* \* \*

**PARERE**

**COMUNE DI RECANATI**

Visto l'art.100 secondo comma della Costituzione;

Visto il Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti approvato con R.D. 12 luglio 1934, n.1214 e successive modificazioni;

Vista la legge 14 gennaio 1994 n.20 recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

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 regolamento (14/2000) per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

Vista la Deliberazione della Sezione delle Autonomie approvata nell'adunanza del 27 aprile 2004 avente ad oggetto gli indirizzi ed i criteri generali per l'esercizio della attività consultiva e successive modificazioni ed integrazioni rese con la Deliberazione n.9 del 4 giugno/3 luglio 2009;

Vista la deliberazione n. 77/PAR/2013 resa da questa Sezione ed avente ad oggetto indirizzi e criteri generali per l'attivazione della funzione consultiva;

Vista la richiesta di parere formulata dal Comune di Recanati con nota del 6 giugno 2014 pervenuta a questa Sezione per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali con nota prot. 156 del successivo 16 giugno 2014 ed assunta al protocollo (n. 2075) in data 17 giugno 2014;

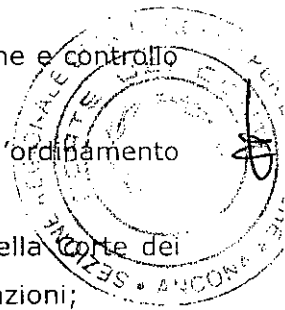
Visto il successivo provvedimento con il quale il Presidente ha nominato il Primo Referendario Valeria Franchi relatore per la questione in esame;

Udito nella Camera di consiglio il relatore dott.ssa Valeria Franchi;

Ritenuto in

**FATTO**

Il Comune di Recanati, con nota a firma del Sindaco p.t., ha formulato, ai sensi dell'art. 7 comma 8 della L.131/03, una richiesta di parere in ordine alla corretta interpretazione della



vigente normativa in materia di limiti alla spesa per il personale per gli enti soggetti al patto di stabilità.

Premesso, in particolare:

- a. che il Comune nell'anno 2013 ha provveduto alla copertura di posti in organico e, segnatamente, alla assunzione con contratto di part-time (18 ore settimanali) a tempo indeterminato di 3 unità di personale selezionate mediante concorso pubblico nonché alla assunzione con contratto di part-time (17 ore settimanali) a tempo indeterminato di un vigile urbano utilmente collocato in graduatoria relativa a precedente concorso pubblico;
- b. che tali assunzioni sono state effettuate nel rispetto dei vincoli recati dall'art. 76 comma 7 D.L. 112/2008 come modificato dall'art. 9 comma 7 D.L. 31 agosto 2013, n. 102 convertito con modificazioni dalla L. 28 ottobre 2013, n. 124;

l'Amministrazione istante chiede di conoscere il motivato avviso della Sezione in ordine:

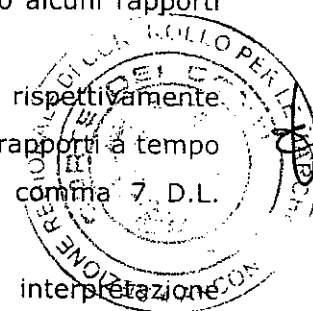
- c. alla possibilità di procedere, pur senza modificare la natura a tempo parziale del contratto, all'incremento delle ore lavorative dei dianzi richiamati rapporti o di alcuni di essi;
- d. alla possibilità di ripristinare nella originaria consistenza a tempo pieno alcuni rapporti di lavoro *medio tempore* trasformati a tempo parziale;
- e. alla conseguente computabilità delle ore lavorative afferenti rispettivamente all'incremento (ipotesi *sub c*) ed alla trasformazione (ipotesi *sub d*) dei rapporti a tempo parziale ai fini del rispetto dei limiti di cui al menzionato art. 76 comma 7 D.L. 112/2008.

Al riguardo la stessa Amministrazione prospetta una propria interpretazione rappresentando come l'incremento delle ore lavorative rileverebbe ai predetti fini unicamente allorché lo stesso comporti, altresì, la trasformazione a tempo pieno dell'originario rapporto di lavoro a tempo parziale mentre nella diversa ipotesi della riespansione a tempo pieno del rapporto di lavoro *medio tempore* trasformato in *part-time* dovrebbe, di contro, aversi riguardo al solo obbligo di riduzione della spesa per il personale di cui all'art. 1 comma 557 L.F. 2007.

### **MOTIVAZIONE DELLA DECISIONE**

L'art. 7 comma 8 della L. 131/03 ha intestato alle Sezioni Regionali della Corte dei conti un'importante funzione consultiva da esercitarsi attraverso pareri in materia di contabilità pubblica su richieste provenienti da Regioni nonché da Comuni, Province e Città metropolitane, di norma tramite il Consiglio delle Autonomie locali se istituito.

In vista di una delimitazione dei presupposti in costanza dei quali detta funzione può svolgersi è intervenuta la Sezione delle Autonomie che, dapprima con la deliberazione in data 27 aprile 2004 e di recente con la deliberazione in data 4 giugno 2009, ha fissato rigorosi requisiti sia di carattere soggettivo (dell'organo richiedente) sia di carattere oggettivo (ascrivibilità del quesito alla materia della contabilità pubblica e carattere generale ed astratto



del quesito medesimo) la cui verifica deve, secondo un principio ormai pacificamente acquisito, precedere l'esame del merito della richiesta.

Sulla specifica materia la Sezione di controllo per la Regione Marche è, inoltre, intervenuta, con propria deliberazione (cfr. 77/PAR/2013), a dettare criteri e principi generali per la corretta attivazione della funzione consultiva.

Ebbene, sul punto, rileva il Collegio come l'istanza che ne occupa possa ritenersi ricevibile, essendo pervenuta alla Sezione – conformemente alle modalità procedurali previste dalla menzionata deliberazione n. 77/PAR/2013 – per il tramite del Cal e come la stessa soddisfi il prescritto requisito soggettivo sia con riguardo all'Ente richiedente sia con riguardo all'organo legittimato ad avanzare istanza di parere.

La richiesta perviene, invero, dal Comune – Ente espressamente indicato nella norma la cui elencazione va considerata tassativa in quanto riproduce letteralmente quella dell'art. 114 Cost. di cui l'art. 7 comma 8 L.131/03 costituisce attuazione – ed è sottoscritta dal Sindaco e, dunque, dal soggetto titolare della rappresentanza istituzionale dell'ente locale ex art. 50 comma 2 Tuel.

Medesime conclusioni possono trarsi, da ultimo, con riguardo al profilo della ammissibilità oggettiva della richiesta di parere.

L'istanza formulata, pur prendendo le mosse da una specifica vicenda gestionale, sottende una più generale problematica interpretativa afferente ad un segmento di spesa – quella sostenuta per il personale – oggetto di plurimi interventi normativi di carattere vincolistico siccome ritenuto strategico dal legislatore ai fini del conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica ed è, pertanto, riconducibile alla materia della contabilità pubblica, così come interpretata dalla giurisprudenza della Corte dei conti (cfr. deliberazione 5/AUT/2006 e nonché, da ultimo, per quanto di interesse, Deliberazione SS.RR. 54/2010).

Non di meno appare opportuno evidenziare come la fattispecie posta all'esame del Collegio involga momenti valutativi e decisionali rimessi alla discrezionalità dell'Ente cui compete, in via esclusiva, la adeguata ponderazione di tutti gli elementi di fatto e di diritto rilevanti atteso che, secondo un principio pacificamente acquisito, la funzione consultiva non può risolversi in una surrettizia forma di co-amministrazione o di gestione incompatibile con la posizione di neutralità e di terzietà della magistratura contabile.

Ne consegue che il parere, reso con esclusivo riguardo alle questioni di natura generale ed astratta, non interviene a validare *ex post* eventuali determinazioni già assunte o atti già adottati.

#### **NEL MERITO:**

Così delimitato il *thema decidendum* deve rilevarsi che sulla problematica prospettata dall'Ente istante la magistratura contabile è intervenuta con diverse pronunce fissando principi, sostanzialmente univoci, che il Collegio ha già condiviso (cfr. Sezione di controllo per la Regione Marche, deliberazione n. 64/PAR/2011) e che ritiene di non disattendere.

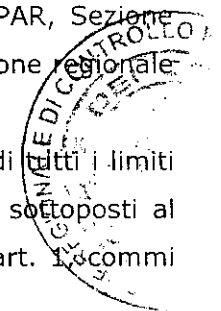
In particolare, nell'ambito delle ipotesi di trasformazione del rapporto di lavoro astrattamente possibili, si è ritenuto che possono ascrivere al novero delle nuove assunzioni solo le trasformazioni a tempo pieno di contratti originariamente a tempo parziale rimanendone, di contro, escluse le pur affini fattispecie della trasformazione a tempo pieno di contratti di assunzione originaria a tempo pieno oggetto, *medio tempore*, di riduzione ovvero il mero incremento delle ore lavorative.

Come evidenziato, in tal senso deporrebbe, invero, il disposto di cui all'art.3 comma 101 della L. 24 dicembre 2007, n. 244 a mente del quale *"per il personale assunto con contratto di lavoro a tempo parziale la trasformazione a tempo pieno può avvenire nel rispetto delle modalità e dei limiti previsti dalla 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"* atteso che la stessa disposizione avrebbe ricondotto la fattispecie di cui trattasi *"nell'alveo della totale ed assorbente novazione oggettiva del rapporto sì da considerarla nuova assunzione"* (cfr. Sezione regionale di controllo per il Piemonte, n. 356/2013/PAR, SS.RR. per la Regione Siciliana in sede consultiva n. 19/2012/PAR, Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna n.8/2012/PAR, Sezione regionale di controllo per la Campania n. 20/2014/PAR e n.496/2011/PAR, Sezione regionale di controllo per la Lombardia n. 462/2012/PAR e n. 679/2011/PAR, Sezione regionale di controllo per la Toscana n. 198/2011/PAR).

Ne consegue, laddove si verta in siffatta ipotesi, la doverosa osservanza di tutti i limiti previsti dall'ordinamento in materia di assunzioni e, segnatamente, per gli enti sottoposti al patto di stabilità, fermo l'obbligo di riduzione della spesa di personale di cui all'art. 1, commi 557 e ss della legge n. 296/2006, il rispetto del:

- *limite strutturale, comune a tutti gli enti locali, previsto dalla prima parte dell'art. 76, comma 7, del D.L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, nella Legge 6 agosto 2008, n. 133, a presupposto di ogni tipologia di assunzione e parametrato sul rapporto di incidenza massima (pari al 50%) tra la spesa di personale e le spese correnti;*
- *vincolo assunzionale del 40% della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente (art. 76, comma 7, secondo periodo, del D.L. n. 112/2008, come da ultimo modificato dall'art. 4-ter, comma 10, della legge 26 aprile 2012, n. 44, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16, che ha portato il limite dal 20% al 40% introducendo alcune eccezioni);*
- *divieto di assunzioni previsto dal comma 4 dell'art. 76 del D.L. n. 112/2008 per l'ipotesi di mancato rispetto del patto di stabilità interno nell'esercizio precedente.*

Di qui la possibilità per gli enti sottoposti a patto di procedere a trasformazioni a tempo pieno: *nei limiti in cui la spesa di personale, anche a seguito di tale operazione, risulti comunque ridursi rispetto all'esercizio precedente (art. 1, commi 557 e ss. della legge n. 296/2006); solo qualora risulti rispettato il limite previsto dalla prima parte del citato art. 76, comma 7, del D.L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, nella Legge 6 agosto*



2008, n. 133, ovvero solo qualora sussista un rapporto di incidenza massima pari al 50%, tra la spesa di personale e le spese correnti; in ogni caso, nel limite del 40% della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente (art. 76, comma 7, secondo periodo, del D.L. n. 112/2008); infine, sempreché non sia incorso nelle sanzioni per mancato rispetto del patto di stabilità interno nell'esercizio precedente ex art. 76, comma 4, del D.L. n. 112/2008. (così Sezione di controllo per la Regione Piemonte, citata).

Pur esulando dalla presente richiesta si segnala, peraltro, che importanti novità in tema di regime assunzionale negli Enti locali sono previsti dal D.L. 24 giugno 2014 n. 90, recante misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa, allo stato in fase di conversione con proposta di emendamenti.

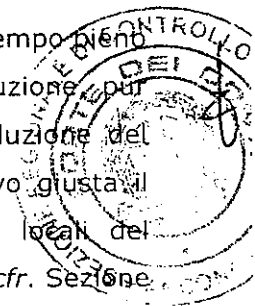
I predetti limiti non rileverebbero, di contro, ove si abbia riguardo alle fattispecie affini dianzi richiamate rispetto alle quali trova, comunque, applicazione il vincolo alla spesa per il personale di cui all'art. 1 comma 557 e ss Legge Finanziaria 2007 la cui coerenza non soffre temperamenti di sorta.

In questa prospettiva, con specifico riferimento alla ipotesi di riespansione a tempo pieno di contratti di assunzione originaria a tempo pieno oggetto *medio tempo* di riduzione, pur rilevandosi un diritto dei dipendenti in regime di *part-time* di ottenere la riconduzione del rapporto alle condizioni originarie avente un fondamento contrattuale e normativo, giusta il disposto di cui, rispettivamente, all'art. 4 CCNL Comparto Regioni Autonomie locali del 14.9.2000 ed all'art. 6 comma 4 D.L. 79/1997 convertito dalla Legge n. 140/1997 (cfr. Sezione di controllo per la Regione Veneto, deliberazioni nn. 139/2013 e 287/2011), è stato sottolineato come compete a ciascun Ente di adottare le misure più idonee al fine di contemperare siffatto diritto con le norme imperative che limitano la spesa di personale in vista di un più generale contenimento della spesa pubblica (così Sezione di controllo per la Regione Piemonte, cit.).

Sotto tale profilo non può, invero, revocarsi in dubbio che la riconduzione del rapporto di lavoro alle condizioni originarie, pur non essendo ascrivibile al novero delle assunzioni, implichi, comunque, un aumento della spesa di personale e che detta spesa, in difetto di una norma che ne legittimi l'esclusione dal relativo aggregato, rilevi agli effetti del limite posto dall'art. 1 comma 557 Legge 296/2006.

D'altro canto come è stato correttamente osservato "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 di 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" (Sezione di controllo per la Regione Lombardia, deliberazione n. 679/PAR/2011).

Del pari meritevoli di apprezzamento e condivisibili appaiono le considerazioni svolte in relazione alla ulteriore ipotesi di incremento delle ore lavorative nell'ambito di un rapporto di



*part-time* che, pur pacificamente esclusa dall'ambito di applicazione del disposto di cui all'art. 1 comma 101 della Legge n. 244/2007 (cfr. sulla specifica questione Sezione di controllo per la Regione Campania, deliberazione n. 20/PAR/2014; Sezione di controllo per la Regione Emilia Romagna, deliberazione n. 8/PAR/2012), deve essere contenuta in limiti tali da non risolversi in una operazione elusiva dello spirito della legge ancorchè ossequiosa della lettera della stessa (cfr. Sezione di controllo per la Regione Sardegna, deliberazione n. 67/PAR/2012).

**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 Recanati ed al Presidente del Consiglio delle Autonomie locali delle Marche.

Così deliberato in Ancona, nella Camera di consiglio del 22 luglio 2014.

Il relatore

Valeria Franchi




Il Presidente f.f.

Andrea Liberati



Depositata in Segreteria il **2 SET. 2014**

Il Direttore della Segreteria

Dr. Carlo SERRA

