



La CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LIGURIA

composta dai seguenti magistrati:

Fabio VIOLA	Presidente
Alessandro BENIGNI	Consigliere
Donato CENTRONE	Primo Referendario
Claudio GUERRINI	Primo Referendario (relatore)
Carmelina ADDESSO	Primo Referendario
Giovanni DALLA PRIA	Referendario

nella camera di consiglio del 10 ottobre 2019, ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

Vista la lettera del 10 settembre 2019 - trasmessa tramite nota del Presidente del Consiglio delle Autonomie Locali della Liguria n. 78 dell'11 settembre 2019, assunta al protocollo della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Liguria l'11 settembre 2019 con il n. 0004966-11/09/2019-SC_LIG-T85-A - con la quale il Sindaco del Comune di Triora (IM) ha rivolto alla Sezione una richiesta di parere ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 44/2019 del 10 ottobre 2019 che ha deferito la questione all'esame collegiale della Sezione;

Udito il magistrato relatore, dott. Claudio Guerrini;

PREMESSO IN FATTO:

Il Comune di Triora rivolge a questa Sezione regionale di controllo una richiesta di parere in tema di vincoli assunzionali per gli enti di piccole dimensioni.

In via preliminare, la nota pervenuta ricorda in primo luogo che, in ragione della propria dimensione demografica (n. 384 abitanti), il Comune è assoggettato alla disciplina di cui al tuttora vigente articolo 1, comma 562, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007) e successive modificazioni ed integrazioni, il quale prevede la possibilità di procedere ad assunzioni di personale *“nel limite delle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nel precedente anno”*. A tal riguardo, viene altresì richiamata l'interpretazione di tale disposizione fornita dalle Sezioni riunite in sede di controllo con la deliberazione n. 52/CONTR/2010, in base alla quale l'ivi contenuta espressione *“nel precedente anno”* deve essere intesa come riferita *“a cessazioni intervenute successivamente all'entrata in vigore della norma, anche in precedenti esercizi, rifluenti nell'anno precedente a quello nel quale si intende effettuare l'assunzione”*.

Il Comune istante fa poi presente che, a fronte della cessazione intervenuta nell'anno 2006 di n. 1 unità lavorativa a tempo pieno e indeterminato, ha successivamente effettuato soltanto l'assunzione in ruolo, a decorrere dal 31 dicembre 2015, di n. 1 unità di personale a tempo determinato (al 50 per cento) a seguito di procedura concorsuale indetta ai sensi dell'articolo 4, comma 6, decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, convertito con legge 30 ottobre 2013, n. 125.

Essendo già decorso un triennio dalla data di tale assunzione, al dipendente spetta, secondo l'articolo 53, comma 14, del contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL) del comparto Funzioni locali per il triennio 2016-2018, il diritto di chiedere la trasformazione del rapporto a tempo parziale in un rapporto a tempo pieno, a condizione che vi sia la disponibilità del posto in organico e nel rispetto dei vincoli di legge in materia di assunzioni.

Ciò posto, il Comune chiede di conoscere se sia possibile procedere a tale trasformazione del rapporto di lavoro da tempo parziale a tempo pieno, tenuto conto che ciò avverrebbe nel rispetto del limite della spesa per il personale di cui al citato art. 1, comma 562, l. n. 296 del 2006, rappresentato dal corrispondente ammontare dell'anno 2008, e in conformità ai documenti di programmazione dei

fabbisogni di personale. In argomento, come elemento che potrebbe rivestire rilevanza ai fini della valutazione della questione, la nota menziona anche la novità legislativa rappresentata dall'articolo 33 del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito con legge 28 giugno 2019, n. 58, che sembrerebbe preludere ad un superamento della logica basata sul parametro del cd. *turn over* nella prossima disciplina riguardante le capacità assunzionali delle pubbliche amministrazioni.

CONSIDERATO IN DIRITTO:

1. La richiesta di parere risulta ammissibile sotto l'aspetto soggettivo e procedurale in quanto sottoscritta dall'organo legittimato a rappresentare l'Ente e trasmessa tramite il Consiglio delle Autonomie locali, nel rispetto quindi delle formalità previste dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003.
2. Con riferimento al profilo oggettivo occorre preliminarmente rammentare che, come chiarito nella deliberazione delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 54/CONTR/2010, l'attività consultiva prevista dall'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, non può estendersi fino al risultato di immettere la Corte dei conti nei processi decisionali degli Enti territoriali, posto che ogni determinazione concreta dell'agire amministrativo rientra nell'esclusiva competenza e responsabilità degli organi amministrativi di ciascun ente e resta governata dall'insieme di regole che presiedono al legittimo esercizio della più o meno ampia sfera di potestà discrezionale.

Ciò precisato, la richiesta di parere è da ritenersi comunque ammissibile anche riguardo al contenuto del quesito, sia pur nei limiti in cui è volta ad ottenere chiarimenti interpretativi di contenuto generale ed astratto in ordine a disposizioni in tema di assunzioni di personale dettate dal legislatore nazionale in funzione di coordinamento della finanza pubblica, come tali riconducibili nella "materia di contabilità pubblica" oggetto della specifica funzione consultiva assegnata alle sezioni regionali di controllo (oltre alla già citata deliberazione Sez. riun. contr. n. 54/CONTR/10, cfr. altresì le deliberazioni della Sezione delle autonomie n. 5/AUT/2006, n. 9/AUT/2009 e n. 3/SEZAUT/2014/QMIG).

3. Vertendo il merito della questione sulla trasformazione di un rapporto di lavoro di un dipendente assunto in regime di tempo parziale in un rapporto di lavoro a tempo pieno, correttamente l'Ente istante chiama anzitutto in causa l'articolo 53, ultimo comma, del CCNL del comparto Funzioni locali per il triennio 2016-2018 sottoscritto il 21 maggio 2018, il quale ne subordina la fattibilità alla condizione che sussista la disponibilità del posto in organico e al rispetto dei vincoli di legge in materia di assunzioni.

Va detto in proposito che, per quanto qui interessa, la suddetta disposizione di natura contrattuale non fa che confermare ciò che era stato già previsto dall'articolo 3, comma 101, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008), in base al quale *“la trasformazione del rapporto a tempo pieno può avvenire nel rispetto delle modalità e dei limiti previsti dalle disposizioni vigenti in materia di assunzioni”*.

Da ciò consegue che, con riferimento alla specifica fattispecie qui in questione, ovvero della conversione in regime di tempo pieno di un rapporto di lavoro originariamente instaurato a tempo parziale, vale l'indirizzo interpretativo affermatosi nell'elaborazione delle sezioni regionali di controllo in sede consultiva con riferimento alla citata disposizione legislativa, per cui essa è da equipararsi ad una nuova assunzione di personale (cfr. *ex multis*, la recente deliberazione n. 93/2019/PAR della Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo e, per questa Sezione, la deliberazione n. 104/2012). Per l'esattezza, lo specifico principio su cui si è formato un orientamento ampiamente consolidato è quello per cui la trasformazione di un rapporto di lavoro nel senso indicato soggiace ai medesimi vincoli e limiti di spesa che il legislatore pone in sede di coordinamento della finanza pubblica per l'esercizio delle facoltà assunzionali degli enti locali.

4. Venendo pertanto in rilievo la disciplina di tale materia, si osserva che, per i comuni con popolazione pari o inferiore a 1.000 abitanti la fondamentale disposizione di riferimento è ancora rappresentata dall'articolo 1, comma 562, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007) e ss.mm., citato

anche dall'Ente istante nella richiesta di parere. La vigenza di tale norma è stata d'altronde confermata dai commi 228 e 762 dell'articolo 1, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016), che ne hanno disposto l'ultrattività con riferimento agli *"enti che nell'anno 2015 non erano sottoposti alla disciplina del patto di stabilità interno"*, ossia proprio ai comuni individuati in relazione alla sopra indicata dimensione demografica in base all'articolo 31, comma 1, della legge 12 novembre 2011, n. 183 (legge di stabilità 2012).

Come noto, la citata disposizione prevede per gli enti di minori dimensioni due meccanismi di contenimento della spesa di personale.

Anzitutto, con riguardo al volume della spesa di tale natura complessivamente sostenibile in ciascun esercizio finanziario viene fissato un tetto finanziario massimo, dato dall'ammontare della corrispondente spesa nell'anno 2008 (in origine era il 2004).

Sulla dinamica di tale aggregato di spesa si agisce inoltre introducendo un vincolo specifico alla capacità degli enti di procedere ad assunzioni di nuovo personale, le quali vengono consentite *"nel limite delle cessazioni di rapporto di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nell'anno precedente"*.

5. Nel corso degli anni anche tali prescrizioni sono state spesso oggetto di considerazione da parte della Corte dei conti in sede consultiva, che è giunta ad elaborare diversi indirizzi interpretativi pressoché univoci, ed anche alcune pronunce con valore di orientamento generale.

È questo il caso anche del principio espresso nella deliberazione n. 52/CONTR/10 delle Sezioni riunite in sede di controllo su cui si è appuntato l'interesse dell'Ente istante, il quale afferisce al tema del calcolo delle capacità assunzionali degli enti di piccole dimensioni in relazione alla disciplina del *turn over* di personale.

Tale pronuncia prende in considerazione l'ipotesi in cui una o più vacanze in organico si siano verificate a seguito di cessazioni avvenute non nell'esercizio precedente a quello in cui un ente intende procedere ad assunzioni, ma in anni pregressi. In questo caso la mancata utilizzazione della conseguente capacità

assunzionale potrebbe essere stata l'effetto di scelte dell'amministrazione o di difficoltà o lentezze inerenti alle procedure di reclutamento, ma il risultato che si presenta è comunque che l'organico effettivo in servizio si è mantenuto al di sotto di quanto era prima delle cessazioni.

Ebbene, secondo l'interpretazione logico-sistematica offerta dalla pronuncia, il sopra riportato inciso della disposizione che fa riferimento alle cessazioni intervenute nell'anno precedente è da intendersi come comprensivo di tutte le vacanze complessivamente verificatesi dall'entrata in vigore della norma limitatrice che, in quanto non ancora coperte, rifluiscono nell'anno precedente a quello nel quale si intende effettuare l'assunzione.

In questo senso, pertanto, le possibilità di reintegro della dotazione effettiva di personale sono determinate in relazione a tutte le cessazioni intervenute nell'arco temporale compreso tra l'anno antecedente l'entrata in vigore della disposizione (1 gennaio 2007) e quello precedente l'assunzione.

Ciascun ente, tuttavia, pur disponendo di tale margine di elasticità nell'utilizzo delle capacità assunzionali, dovrà comunque sempre assicurare il raggiungimento dell'obiettivo di fondo della norma e cioè l'invarianza della spesa per il personale.

6. L'esposto schema interpretativo costituisce tutt'oggi un punto fermo nella materia in esame, cui si sono conformate anche altre successive pronunce di orientamento generale della Sezione delle Autonomie (v. in particolare le deliberazioni n. 27/SEZAUT/2014/QMIG, n. 25/SEZAUT/2017/QMIG e n. 4/SEZAUT/2019/QMIG), le quali, peraltro, usano esprimersi in termini di cosiddetti "resti assunzionali", maturati in relazione a cessazioni dal servizio verificatesi in più anni, che possono essere cumulati ai fini della quantificazione effettiva della capacità assunzionale di un ente al momento della potenziale utilizzazione.

Il suo principale fondamento viene individuato nella specificità degli enti di minori dimensioni di per sé dotati di organici molto ridotti, per i quali l'obbligo di rispettare rigidi vincoli assunzionali potrebbe comportare notevoli ricadute

sull'organizzazione e sul regolare assolvimento dei compiti e delle funzioni fondamentali. L'esigenza è quindi quella di non pregiudicare le possibilità per tali enti di reintegrare il personale cessato con assunzioni spesso assolutamente indispensabili per il loro funzionamento.

La soluzione adottata, inoltre, tiene nella debita considerazione il dato di fatto per cui gli enti di norma impiegano un periodo di tempo piuttosto lungo per indire e poi portare a conclusione un concorso pubblico. In generale, infatti, l'utilizzo di facoltà assunzionali disponibili necessita di atti di programmazione e passaggi procedurali che possono non esaurirsi nell'esercizio immediatamente successivo a quello della cessazione dal servizio del dipendente che si intende sostituire.

Si può poi osservare che la descritta impostazione basata sul c.d. "cumulo dei resti" è stata sostanzialmente fatta propria dallo stesso legislatore, sia pur con riferimento ad una differente area di applicazione e con termini temporali circoscritti. Ed invero, l'articolo 3, comma 5, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito nella legge 11 agosto 2014, n. 114, nell'ambito della disciplina del *turn over* di personale per gli enti sottoposti al patto di stabilità interno prevede che, ai fini della determinazione della misura delle assunzioni consentite in un certo anno di riferimento, si possano utilizzare *"residui ancora disponibili delle quote percentuali delle facoltà assunzionali riferite al quinquennio precedente"*.

7. Ciò posto, e considerata la situazione concreta da cui è originata la richiesta di parere in esame, si ritiene che per l'Ente istante sia utile esprimere il principio come segue, completandolo con le ulteriori pertinenti precisazioni.

Gli enti di piccole dimensioni, dunque, nel determinare il limite delle capacità assunzionali rispetto alle cessazioni intervenute nell'anno precedente possono conteggiare tutte le cessazioni avvenute dall'anno antecedente l'entrata in vigore del citato art. 1, comma 562, della legge n. 296 del 2006 (1 gennaio 2007) e non ancora surrogate con nuove assunzioni. Ciò significa che per tali enti tutte le cessazioni intervenute dal 2006 in poi possono essere ricoperte anche in anni successivi a quello immediatamente seguente fino a quando la norma rimane in

vigore. Tale capacità assunzionale, inoltre, può essere utilizzata anche in modo frazionato e in diverse annualità fino al totale assorbimento.

Induce a questa conclusione, che consente all'Ente istante la possibilità di computare nella capacità assunzionale disponibile nel 2019 anche uno spazio finanziario derivante da una cessazione dal servizio avvenuta nel 2006, il rilievo per cui, laddove il legislatore ha inteso limitare l'ambito temporale entro il quale far operare il meccanismo del cumulo dei resti, ha formulato in modo espresso la disposizione in tal senso, come è avvenuto per gli enti già sottoposti al patto di stabilità interno con il già menzionato art. 3, comma 5, del d.l. n. 90 del 2014. Rispetto a tali casi, inoltre, la diversità di disciplina per gli enti di minori dimensioni è giustificata dalle ragioni già evidenziate.

Ciò che gli enti di quest'ultima categoria dovranno comunque rispettare in ogni esercizio è il vincolo di contenimento della spesa di personale enunciato nella prima parte della disposizione. Come è stato infatti affermato nelle citate deliberazioni n. 52/CONTR/2010 e n. 4/SEZAUT/2019/QMIG, è questo l'obiettivo di fondo perseguito dal legislatore con la normativa in esame, mentre le misure limitative delle assunzioni hanno finalità sussidiaria e funzionale al raggiungimento dello scopo.

8. Le esposte considerazioni rendono non necessario l'esame del rilievo suggerito dall'Ente in merito alle nuove disposizioni contenute nell'articolo 33 del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito nella legge 28 giugno 2019, n. 58 che sembrano preludere al superamento alla logica delle facoltà assunzionali parametrare in relazione alle cessazioni dal servizio e che, peraltro, proprio in quanto tali, non sembrano poter essere assunte quale criterio interpretativo di disposizioni aventi tutt'altra impostazione, quale è appunto l'art. 1, comma 562, qui considerato.

P.Q.M.

nelle esposte considerazioni è il parere della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Liguria sulla richiesta avanzata dal Comune di Triora.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, a cura del funzionario

preposto all'attività di supporto della Sezione, al Sindaco del Comune di Triora (IM).

Così deliberato in Genova nella camera di consiglio del 10 ottobre 2019.

Il magistrato relatore
(*Claudio Guerrini*)

Il Presidente
(*Fabio Viola*)

Depositata in Segreteria il 22 novembre 2019

Il funzionario preposto
(dott.ssa Antonella Sfattina)