



LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai seguenti magistrati:

dott.ssa Simonetta Rosa	Presidente
dott. Marcello Degni	Consigliere
dott. Giampiero Maria Gallo	Consigliere
dott.ssa Laura De Rentiis	Consigliere
dott. Luigi Burti	Consigliere
dott. Donato Centrone	I Referendario
dott.ssa Rossana De Corato	I Referendario (Relatore)
dott. Paolo Bertozzi	I Referendario
dott. Cristian Pettinari	I Referendario
dott. Giovanni Guida	I Referendario
dott. ssa Sara Raffaella Molinaro	I Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio del 20 marzo 2018 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

Vista la nota del giorno 27 febbraio 2018 con la quale il Sindaco del Comune di Maleo (LO) 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 con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta del sindaco del comune sopra citato.

Udito il relatore, Rossana De Corato;

PREMESSO IN FATTO

Il Sindaco del Comune di Maleo chiede a questa Sezione di esprimere un parere in merito alla possibilità di utilizzare il risparmio di spesa derivante dal trasferimento per mobilità di dipendente inizialmente assunto a tempo pieno e successivamente trasformato in part time, per coprire la spesa derivante dalla trasformazione a tempo pieno di n. 2 posti part-time.

Preliminarmente il Rappresentante legale dell'ente specifica che:

- *"...Un dipendente di CAT. C, con rapporto iniziale di dotazione organica di lavoro a tempo pieno, a decorrere dal 2016, trasformato su richiesta e per esigenze familiari dello stesso dipendente, in part-time di n. 31 ore, si trasferisce mediante mobilità volontaria, ex art. 30 t.u. pubblico impiego, presso altro comune su nulla osta di questo Comune.*
- *Entrambi i Comuni sono soggetti a limitazione di spesa in materia di personale.*
- *Nel nostro Comune sono presenti n. 2 part-time originari di dotazione organica risalente agli anni 2000, di 18 ore rispettivamente, appartenenti alla Cat. C.*
- *Uno dei due part-time su richiesta del lavoratore, è stato aumentato per esigenze di servizio, a 35 ore..."*



In particolare l'ente intende: *"...riorganizzare i servizi mediante la trasformazione delle attuali due posizioni lavorative part-time in rapporti di lavoro a tempo pieno..."* e valorizzare il personale interno al fine di evitare la possibile mancata copertura in ingresso tramite lo stesso istituto della mobilità volontaria; inoltre, chiarisce che è *"...in regola con tutti i parametri relativi ai limiti di spesa in materia di assunzione di personale ma non avendo avuto cessazioni non ha capacità assunzionale..."*.

Conclusivamente, il Sindaco del Comune di Maleo formula il seguente quesito: *" é possibile utilizzare il risparmio di spesa corrispondente all'iniziale rapporto di lavoro a tempo pieno di 36 ore, derivante dal trasferimento dell'unità di personale di Cat. C mediante mobilità volontaria ex art. 30 t.u.p. impiego, per il reimpiego a copertura della maggiore spesa derivante dalla trasformazione dei due posti part-time di cat. C, in tempo pieno da 35 ore a 36 e da 18 a 36 ore?..."*.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Secondo il consolidato orientamento assunto dalla Magistratura contabile in tema di pareri da rendere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, occorre verificare in via preliminare se la suddetta istanza presenti i necessari requisiti di ammissibilità, sia sotto il profilo soggettivo, con riferimento alla legittimazione dell'organo richiedente, sia sotto il profilo oggettivo, concernente l'attinenza dei quesiti alla materia della contabilità pubblica.

1.1. La richiesta di parere deve essere dichiarata soggettivamente ammissibile, in quanto formulata dal Sindaco del comune interessato.

1.2. Per quel che concerne le valutazioni sull'ammissibilità oggettiva del quesito sottoposto all'attenzione della Sezione, si ritiene che ricorrono le condizioni ed i requisiti previsti dalla vigente normativa ed elaborati dalla giurisprudenza della Corte dei conti, per procedere all'analisi nel merito.

Ritiene, comunque, il Collegio che la funzione consultiva può essere circoscritta esclusivamente agli aspetti generali ed astratti della questione, essendo preclusa a questa Corte qualunque valutazione inerente ai risvolti applicativi della fattispecie esaminata e che ogni decisione rimane di esclusiva competenza e responsabilità dell'ente.

MERITO

Risulta opportuno, in via preliminare, illustrare brevemente il quadro normativo relativo al quesito posto, il quale investe sia l'istituto della mobilità volontaria "in uscita" ed i conseguenti riflessi sulla capacità assunzionale dell'ente, che la normativa disciplinante la trasformazione di posti part-time in tempo pieno.

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. 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, con riferimento alle ipotesi del mero incremento orario non giungente al limite del tempo pieno (cfr. SCR Lombardia, deliberazione n. 462/2012, n. 251/2014, n. 298/2015, SRC Liguria, n. 104/2012/PAR; SRC Emilia Romagna n. 8/2012/PAR, SRC Campania n. 338/2016).

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

In altri termini la variazione del rapporto di lavoro 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.

Negli ultimi anni il legislatore è intervenuto più volte in materia di spesa del personale e capacità assunzionale delle amministrazioni regionali e locali. Le assunzioni di personale presuppongono, *in primis*, l'osservanza di predeterminati tetti di spesa (cfr. artt. 1, commi 557 e 562, legge n. 296 del 2006 e successive modifiche e integrazioni). 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 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).

La suindicata normativa va coordinata con l'art. 1, comma 228, della legge n. 208/2015, più volte modificato e con l'art. 1, comma 479, lettera d), della legge n. 232/2016.

Tuttavia, la questione specifica sottoposta al vaglio del Collegio non può prescindere da una previa valutazione del rapporto intercorrente tra la disciplina della mobilità volontaria disciplinata dall'art. 30 del D.lgs. n. 165/2001 (sul punto cfr. SRC Friuli Venezia Giulia n. 115/2014/PAR) ed i limiti alle facoltà assunzionali determinati, per gli enti di maggiori dimensioni, dall'art. 3, comma 5, del D.L. n. 90/2014, conv. L. n. 114/2014.

La norma fondamentale sul rapporto tra disciplina finanziaria limitativa delle assunzioni e la mobilità volontaria è contenuta nell'articolo 1, comma 47, della Legge 30 dicembre 2004 n. 311 che così dispone: «*In vigore di disposizioni che stabiliscono un regime di limitazione delle assunzioni di personale a tempo indeterminato, sono consentiti trasferimenti per mobilità, anche intercompartimentale, tra amministrazioni sottoposte al*

regime di limitazione, nel rispetto delle disposizioni sulle dotazioni organiche e, per gli enti locali, purché abbiano rispettato il patto di stabilità interno per l'anno precedente».

La giurisprudenza contabile ha fornito un'interpretazione della suddetta normativa, ritenuta conforme alla lettera ed alla *ratio legis*, evincendone i seguenti principi: "...a) che la norma si applica per le cessioni per mobilità intervenienti tra enti entrambi sottoposti a vincoli assunzionali, pur quando tale regime limitativo, rispetto agli enti coinvolti, risulti essere differenziato (cfr., in senso riepilogativo, il parere SRC Lombardia n. 115/2011); b) che in virtù di tale "condizione di neutralità", in un'ottica di pubblica amministrazione allargata, la cessione e la correlativa assunzione non determinano un accrescimento del contingente di personale impiegato, favorendone invece la razionale distribuzione ai sensi dell'art. 6, comma 1, ultimo inciso, del D.lgs. 165/2001; c) che pertanto tale assunzione può intervenire in deroga al regime del c.d. *turn-over*..." (cfr. Corte dei conti, Sezione reg. Campania n. 182/2015).

Nello specifico, si precisa che la disciplina del *turn over*, contenuta in varie disposizioni legislative avvicendatesi nel tempo, determina le capacità assunzionali e i limiti alle stesse sulla base di una costante correlazione tra la spesa per le "cessazioni" intervenute in anni precedenti (il c.d. budget) e lo spazio finanziario legislativamente previsto per nuove "assunzioni" (determinato, di norma, in una percentuale di tale budget); di conseguenza, nella prospettiva della "neutralità" finanziaria adottata dall'art. 1, comma 47, della L. n. 311/2004, le cessioni per interscambio non erano da considerarsi come "assunzioni" per l'ente cessionario, né come "cessazioni" per l'ente cedente (cfr. Sezioni riunite n. 59/CONTR/10 del 6 dicembre 2010 nonché SRC Lombardia n. 314/2011/PAR; SRC Lombardia n. 75/2015/PAR).

Cionondimeno, la stessa giurisprudenza, pur in presenza della richiamata condizione di "neutralità", ha evidenziato come la cessione deve essere compatibile con gli obblighi di contenimento della spesa complessiva sul personale e con le norme generali di coordinamento della finanza pubblica (i.e. patto di stabilità). Inoltre, la deroga alla disciplina limitativa delle assunzioni consentita ai sensi dell'art. 1, comma 47, della L. n. 311/2004, è per concorde interpretazione esclusa ove l'ente cessionario incorra in un divieto di reclutamento collegato alla violazione del patto di stabilità interno o alla violazione di altre norme finanziarie.

Su tale interpretazione, sostanzialmente consolidata, è intervenuto l'art. 14, comma 7 del più recente D.L. n. 95/2012, conv. con Legge n. 135/2012 (poi integrato dall'art. 2, comma 1, lett. b), del D.L. n. 101/2013, convertito con legge n. 125/2013), che, da un lato, ha sostanzialmente confermato la logica della pregressa giurisprudenza della Corte (SRC Campania n. 11/2014/PAR), dall'altro ha precisato come « *le cessazioni dal servizio per processi di mobilità, nonché quelle disposte a seguito dell'applicazione della disposizione di cui all'articolo 2, comma 11, lettera a), limitatamente al periodo di tempo necessario al raggiungimento dei requisiti previsti dall'articolo 24 del decreto-legge 6*

dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, non possono essere calcolate come risparmio utile per definire l'ammontare delle disponibilità finanziarie da destinare alle assunzioni o il numero delle unità sostituibili in relazione alle limitazioni del turn over».

Quindi, con una formulazione decisamente più rigorosa, il dettato normativo ha confermato l'elaborazione interpretativa pregressa, statuendo la non computabilità a titolo di "cessazione" della mobilità in uscita (cfr. SRC Campania n. 37/2014/PAR conformemente a SRC Lombardia n. 373/2012/PAR e n. 539/2013/PAR; SRC Liguria n. 48/2014). La *ratio* di quest'ultima novella normativa appare quella di rafforzare gli obiettivi posti dalla *spending review*, nel senso di ricondurre i limiti della spesa di personale nell'ambito della spesa complessiva della pubblica amministrazione, precludendo, pertanto agli enti di calcolare il risparmio per interruzione del rapporto quando non vi sia un'effettiva rottura del legame con la P.A. unitariamente intesa, così come, per l'appunto, nel caso che qui ne occupa di mobilità volontaria "neutra".

Infatti, nonostante il succedersi di molteplici interventi legislativi abbiano modificato o si siano sovrapposti al citato art. 3, comma 5, del D.L. n. 90/2014, che ha disciplinato i limiti "finanziari" del turn over, la norma ancora vigente precisa che: *"Resta fermo quanto disposto dall'articolo 16, comma 9, del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135..."*.

In definitiva, il reclutamento derivante da mobilità volontaria è "neutro" ed irrilevante per la disciplina del turn-over se proveniente da altri enti sottoposti a vincoli assunzionali, così come non costituisce cessazione ai fini del calcolo della capacità assunzionale per l'ente cedente, il quale potrà sostituire tale unità soltanto ricorrendo, a sua volta, ad un'analogha procedura di mobilità in entrata.

In considerazione di quanto suesposto, la possibilità prospettata dall'ente istante di trasformare n. 2 contratti di lavoro (*ab inizio*) part-time in tempo pieno, per utilizzare il risparmio di spesa corrispondente *"...all'iniziale rapporto di lavoro a tempo pieno di 36 ore, derivante dal trasferimento dell'unità di personale (...) mediante mobilità volontaria ex art. 30 t.u..."*, appare in contrasto col divieto di computare le cessazioni dal servizio per mobilità, quale risparmio utile per definire la disponibilità finanziaria da destinare alle assunzioni in relazione ai limiti normativi definiti per il turn over. In disparte, la considerazione, che la trasformazione a tempo pieno di rapporti di lavoro costituiti sin dall'inizio come part time, costituisce giuridicamente e contabilmente nuova assunzione e, pertanto, risulterebbe, comunque, preclusa in un ente che non dispone di spazi assunzionali.

Non costituisce, invece, nuova assunzione (ai fini della capacità assunzionale) l'incremento di ore di un contratto di lavoro part time, purché non vengano poste in essere fattispecie potenzialmente elusive della lettera e dello spirito della norma, sia sotto il profilo quantitativo, sia con riferimento al personale coinvolto (cfr. Corte dei conti,

Sez. Campania n. 338/2016/PAR), né venga violato il limite della spesa di personale disciplinato dalla legge 296/2006 e ss.mm. e ii..

A tal proposito giova rammentare che, fermo restando la piena validità delle norme che sanciscono la neutralità della mobilità ai fini della capacità assunzionale e che disciplinano, più in generale, le limitazioni sotto il profilo quantitativo al turn over, il legislatore ha previsto un'altra tipologia di limite che incide sul contenimento delle spese di personale, e che trova, così come già detto in precedenza, il suo riconoscimento nell'art. 1, comma 557 (o 562), della legge 296/2006 e nelle norme che vietano assunzioni per il mancato rispetto di alcune regole di natura finanziaria, quale il pareggio di bilancio o l'approvazione dei documenti programmatici e di rendiconto.

PQM

la scrivente Sezione regionale di controllo ribadisce, facendo seguito a precedenti pareri, che la trasformazione di un contratto di lavoro part time (*ab initio*) in un rapporto a tempo pieno, costituisce nuova assunzione e soggiace alle limitazioni normative sulla capacità assunzionale. Fermo restando il principio di diritto secondo il quale il trasferimento di un dipendente per mobilità volontaria è da considerare neutro, sia ai fini del turn over per l'ente cedente, che con riferimento alla assunzione per l'ente cessionario. Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore
(Rossana De Corato)

Il Presidente
(Simonetta Rosa)

Depositata in Segreteria il

21/03/2018
Il Direttore della Segreteria
(Daniela Parisini)