

REPUBBLICA ITALIANA
LA
CORTE DEI CONTI
IN
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Giorgio Cancellieri	Consigliere
dott. Giuliano Sala	Consigliere
dott. Giancarlo Penco	Consigliere
dott. Giancarlo Astegiano	Primo Referendario (relatore)
dott. Gianluca Braghò	Referendario
dott. Alessandra Olessina	Referendario
dott. Massimo Valero	Referendario

nell'adunanza del 20 novembre 2008

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la deliberazione n. 1/pareri/2004 del 3 novembre 2004 con la

quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento e sulla formulazione dei pareri previsti dall'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista la nota del 24 ottobre 2008 con la quale il Sindaco del Comune di Cantello (VA) ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Cantello;

Udito il relatore, Giancarlo Astegiano;

PREMESSO CHE

Il Sindaco del Comune di Cantello ha posto un quesito in ordine a quale sia la disciplina in materia di limiti alle spese di personale applicabile ai Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, anche in seguito all'entrata in vigore dell'art. 76 del d.l. n. 112, convertito in l. n. 133 del 2008, che ha modificato il co. 562, dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006 (legge finanziaria per il 2007) e, in particolare se le dimissioni per mobilità verso un altro ente siano considerabili quali cessazione dal rapporto di lavoro, ai fini delle nuove assunzioni.

OSSERVA CHE

La richiesta di parere in esame è intesa ad avvalersi della facoltà prevista dalla norma contenuta nell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, la quale dispone che le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane possono chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti "*pareri in materia di contabilità pubblica*".

La funzione consultiva delle Sezioni regionali è inserita nel quadro delle competenze che la legge n. 131 del 2003, recante adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha attribuito alla Corte dei conti.

Con specifico riferimento alla richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Cantello, la Sezione osserva quanto segue.

In merito all'ammissibilità della richiesta

La Sezione, preliminarmente, è chiamata a verificare se la richiesta soddisfi le condizioni di ammissibilità che la giurisprudenza contabile ha delineato con le sue pronunce.

La prima di esse è data dalla legittimazione a proporre i quesiti. Al riguardo, questa Sezione, con deliberazione n. 1 in data 4 novembre 2004, ha

precisato che “non essendo ancora costituito in Lombardia il Consiglio delle autonomie, previsto dall’art. 7 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, che modifica l’art. 123 della Costituzione, i Comuni possono, nel frattempo, chiedere direttamente i pareri alla Sezione regionale”.

Pertanto, sotto questo profilo la richiesta proveniente dal richiedente può essere presa in esame.

In ordine alle altre condizioni di ammissibilità, la Sezione osserva che la richiesta di parere:

- proviene dal soggetto legittimato a manifestare la volontà dell’ente, vale a dire, nel caso di specie, dal Sindaco;
- non risulta che interferisca con le funzioni di controllo o giurisdizionali svolte dalla magistratura contabile e neppure con alcun altro giudizio civile o amministrativo che sia in corso;
- ha “*carattere generale*”, in quanto diretta ad ottenere indicazioni relative alle norme che gli enti territoriali debbono seguire nello svolgimento della loro ordinaria attività amministrativa e, in particolare, in ordine all’applicazione delle norme di finanza pubblica che pongono limitazioni alla spesa di personale, anche degli enti ai quali partecipano i Comuni;
- rientra nella materia della contabilità pubblica, poiché attiene alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche e, in particolare, alle modalità organizzative degli enti pubblici ed ai vincoli finanziari che, direttamente o indirettamente, i Comuni debbono osservare.

In conclusione: la richiesta di parere è ammissibile e può essere esaminata nel merito.

Il quesito posto dal Sindaco di Cantello

Il Sindaco del Comune di Cantello ha posto alla Sezione un quesito in ordine a quale sia la disciplina in materia di limiti alle spese di personale applicabile ai Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti in seguito all’entrata in vigore dell’art. 76 del d.l. n. 112, convertito in l. n. 133 del 2008, che ha modificato il co. 562, dell’art. 1 della legge n. 296 del 2006 (legge finanziaria per il 2007) che prevede che gli enti non sottoposti al Patto di stabilità, da un lato, non possono sostenere spese superiori a quelle del 2004 e, dall’altro, possono procedere a nuove assunzioni nei soli limiti delle cessazioni che si sono verificate nell’anno precedente.

Le perplessità del Sindaco del Comune di Cantello derivano dalla

circostanza che la disciplina è cambiata sia con la legge finanziaria per il 2008 che con la manovra estiva per il 2009 e, in specifico, si riferiscono alla possibilità di considerare le dimissioni per mobilità verso un altro ente quali cessazione dal rapporto di lavoro, ai fini di consentire nell'anno successivo nuove assunzioni di personale.

La formulazione del quesito induce la Sezione a mettere in luce che la decisione in ordine alla possibilità di procedere o meno ad assunzioni di personale da parte dell'ente richiedente spetta solo ed esclusivamente al Comune, il quale, peraltro, al fine di assumere le determinazioni di competenza, nell'ambito della sua discrezionalità e senza alcun vincolo, può riferirsi alle conclusioni contenute nel presente parere.

La legge finanziaria per il 2007 ha dettato una nuova ed analitica disciplina in ordine agli obblighi che i Comuni devono osservare al fine di concorrere al rispetto dei vincoli di finanza pubblica che la Repubblica italiana, nel suo complesso ai sensi dell'art. 104 del Trattato di Maastricht, è tenuta ad osservare per assicurare il rispetto del Patto di stabilità e crescita, sottoscritto da tutti i Paesi aderenti all'Unione Monetaria Europea, ivi compresa l'Italia.

In linea generale, ha confermato che solo i Comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti nella formazione del bilancio e nella gestione delle procedura di entrata e di spesa sono tenuti ad osservare i vincoli che vanno sotto il nome di Patto di stabilità interno (art. 1, co. 676).

Il Parlamento ha dettato, però, alcune specifiche norme in materia di contenimento della spesa relativa al personale, modificando quelle introdotte con le precedenti leggi finanziarie, che gli enti territoriali debbono osservare, sempre al fine di concorrere a salvaguardare gli equilibri di finanza pubblica.

In quell'occasione, il legislatore ha stabilito due diverse discipline, l'una diretta agli enti "sottoposti al Patto di stabilità interno", per i quali è stato previsto che l'obbligo di contenere le spese del personale sia verificato nell'ambito dell'esame del rispetto dei vincoli generali posti dalla disciplina del Patto (art. 1, co. 557) e l'altra per gli enti "non sottoposti alle regole del patto di stabilità interno" (art. 1, co. 562), quali, in particolare, i Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti. A questi ultimi è stato fatto obbligo di contenere le spese di personale nei limiti di quanto impegnato nell'anno 2004, al lordo degli oneri riflessi a carico dell'Amministrazione e dell'IRAP e con esclusione degli oneri derivanti dai rinnovi contrattuali. Inoltre, è stata

prevista l'impossibilità di procedere a nuove assunzioni di personale, se non nei limiti delle cessazioni dei rapporti di lavoro a tempo indeterminato avvenute nell'anno precedente.

Come questa Sezione ha messo in luce in numerose occasioni, la razionalità e costituzionalità del sistema delineato dal legislatore ha sollevato alcune perplessità poiché è stato stabilito un rigido limite quantitativo, ancorato ad un dato di spesa storica (i costi sostenuti nel 2004) che nel corso degli anni potrebbe aver subito legittime modifiche (per tutte, si veda la delibera n. 589, in data 7 ottobre 2007).

Infatti pretendere che la spesa di personale dell'ente si mantenga costante rispetto a quella sostenuta nel 2004 presuppone che l'ente non effettui alcuna modifica né nella dotazione di personale né in passaggi di categoria o nel riconoscimento di retribuzioni di posizione o di risultato. Ma, laddove legittimamente l'ente negli anni successivi al 2004 abbia effettuato assunzioni o, comunque, adottato decisioni organizzative che comportino una modifica della spesa storica, riferita al 2004, o, ancora, siano venute a cessare cause di sospensione dall'attività lavorativa di dipendenti già in carico all'ente (a puro titolo di esempio: rientro in servizio dopo la maternità, cessazione di un'aspettativa non retribuita, e così via ...), si troverà nella condizione di non poter rispettare il vincolo.

Ciò anche perché gli enti con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti hanno, in molti casi, un numero limitato di dipendenti ed ogni legittima variazione in aumento dei costi non può essere riassorbita con facilità e, in alcuni casi, non può esserlo del tutto.

A questa esigenza ha fornito una prima risposta la legge finanziaria per il 2008 modificando il co. 562, stabilendo che gli enti sono tenuti a continuare a rispettare il limite di spesa riferito all'anno 2004, a meno che non ricorressero le condizioni previste nell'art. 19, co. 8, della legge 28 dicembre 2001, n. 244 (legge finanziaria per il 2002) (art. 3, co. 121)¹, nel qual caso è stata prevista la possibilità di derogare al limite di spesa riferito agli anni precedenti (in relazione all'interpretazione della norma ed alle condizioni di

1

A decorrere dall'anno 2002 gli organi di revisione contabile degli enti locali di cui all'articolo 2 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, accertano che i documenti di programmazione del fabbisogno di personale siano improntati al rispetto del principio di riduzione complessiva della spesa di cui all'articolo 39 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, e successive modificazioni, e che eventuali deroghe a tale principio siano analiticamente motivate".

applicabilità si rinvia al parere reso da questa Sezione in data 4 aprile 2008, n. 17/Pareri/2008).

Tuttavia, nell'ambito della manovra finanziaria per l'anno 2009, il legislatore ha nuovamente modificato la disciplina relativa alla spesa di personale applicabile agli enti territoriali e, quindi, anche ai Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti.

Ha previsto, infatti, che entro novanta giorni dall'entrata in vigore della legge venga emanato un d.p.c.m., previo accordo tra Governo, Regioni e Autonomie locali, che definisca "parametri e criteri di virtuosità", con correlati obiettivi differenziati di risparmio, tenuto conto delle dimensioni demografiche degli enti, delle percentuali di incidenza delle spese di personale attualmente esistenti rispetto alla spesa corrente e dell'andamento di tale tipologia di spesa nel quinquennio precedente", prevedendo, altresì, "a) criteri e modalità per estendere la norma anche agli enti non sottoposti al patto di stabilità interno" (Art. 76, co. 6, della l. 6 agosto 2008, n. 133, di conversione in legge del d.l. 25 giugno 2008, n. 112).

Ha stabilito, altresì, che nelle more dell'emanazione del d.p.c.m. "le deroghe previste dall'articolo 3, comma 121, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, sono sospese, ad eccezione dei comuni con un numero massimo di dipendenti a tempo pieno non superiore a dieci" (art. 76, co. 2, della citata legge n. 133).

Come questa Sezione ha messo in luce recentemente "dalla nuova disciplina si evince che il legislatore ha inteso modificare in corso di esercizio la disciplina relativa alle spese di personale, con significative ripercussioni sull'attività e la gestione degli enti interessati e, in particolare, sulla programmazione della loro attività" (delibera n. 183, in data 29 settembre 2008).

Conseguentemente, i Comuni che hanno un numero di dipendenti superiore a 10 non possono procedere a nuove assunzioni sino a che non interverrà il citato decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

Nell'ambito della programmazione che il Comune di Cantello dovrà effettuare in relazione al prossimo esercizio il trasferimento del dipendente per mobilità verso un altro ente pubblico, che sia avvenuto nel 2008, è da considerare a tutti gli effetti quale cessazione avvenuta nell'esercizio precedente che legittima l'ente a procedere ad una nuova assunzione,

semprechè vengano soddisfatte le condizioni che saranno indicate nell'emamando Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

Infatti, se da un punto giuslavoristico, il trasferimento per mobilità, disciplinato nell'ambito del d.lgs 30 marzo 2001, n. 165 non comporta la cessazione del rapporto di lavoro in capo all'ente di provenienza e la costituzione di un nuovo rapporto di lavoro nell'ente destinatario del trasferimento, ma determina la prosecuzione, in capo al nuovo datore di lavoro, del rapporto incardinato nel precedente dal punto di vista, che interessa in questa sede, di disciplina di contabilità e finanza pubblica la mobilità può essere considerata cessazione perchè l'ente di destinazione potrà procedere alla costituzione del nuovo rapporto solo nei limiti nei quali potrà procedere a nuove assunzioni ed incrementi di spesa di personale.

In conclusione, al di la delle questioni terminologiche, l'intento che il legislatore intendeva e intende perseguire con la disciplina in questione è quello di evitare incrementi incontrollati della spesa di personale, non solo in relazione al singolo ente ma all'intero comparto. Coticchè, il trasferimento per mobilità non deve essere configurato ed utilizzato quale operazione che permette che si instaurino nuovi rapporti di lavoro al fuori dei limiti numerici e di spesa previsti dalla disciplina vigente. In altre parole: il trasferimento per mobilità è a tutti gli effetti da considerare, da un lato, quale cessazione per l'ente di partenza e, dall'altro, quale assunzione, per l'ente di destinazione, coticchè può procedersi al trasferimento solo se quest'ultimo è nelle condizioni finanziarie per poter assumere. Ove ciò accada l'ente di partenza avrà la possibilità di procedere al reintegro del suo organico, nei limiti consentiti dalla disciplina vigente nel momento in cui intenderà procedere ad assunzione.

P.Q.M.

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore
(Dott. Giancarlo Astegiano)

Il Presidente
(Dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria
il 20 novembre 2008
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)