



CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL
PIEMONTE

Parere n. 8/Par./2008

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, nell'adunanza del 1° aprile 2008 composta dai Magistrati:

| | |
|--------------------------------|-----------------------|
| Dott. Ivo MONFELI | Presidente |
| Dott. Ugo REPPUCCI | Consigliere |
| Dott. Salvatore CORRADO | Consigliere |
| Dott. Giuseppe Maria MEZZAPESA | Referendario Relatore |

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

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con Regio Decreto 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;

Visto il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria una Sezione Regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

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, ed in particolare l'art. 7, comma 8;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie approvata nell'adunanza del 27 aprile 2004 avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva;

Vista la richiesta proveniente dal Comune di Antrona Schieranco, n. 339 del 5 febbraio 2008, recante un quesito in materia di vincoli alle assunzioni di personale;

Vista l'Ordinanza n. 9/2008, con la quale il Presidente di questa Sezione di controllo ha convocato la Sezione per l'odierna seduta e ha nominato relatore il Referendario Dott. Giuseppe Maria Mezzapesa;

Udito il relatore;

Ritenuto in

FATTO

Il Comune di Antrona Schieranco, con nota a firma del suo Sindaco, ha formulato una richiesta di parere, ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, recante un quesito in materia di vincoli alle assunzioni di personale.

Il Comune istante, ente non sottoposto al patto di stabilità interno, dichiara di aver consentito nel corso del 2007, ad un proprio dipendente, il trasferimento mediante mobilità ad altra amministrazione e di aver avviato, di seguito, una procedura di reclutamento per mobilità che avrebbe dato esito negativo. Tanto premesso, nella richiesta di parere in

esame si chiede se, ai sensi dell'articolo 1, comma 562 della legge 23 dicembre 2006, n. 296 (finanziaria 2007), ora modificato dall'articolo 3, comma 121, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (finanziaria 2008), sia possibile procedere all'assunzione di un dipendente, nel 2008, mediante concorso o utilizzo di una graduatoria concorsuale ancora valida.

MOTIVAZIONI DELLA DECISIONE

La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è prevista dall'art. 7, comma 8, della Legge n. 131 del 2003 che, innovando nel sistema delle tradizionali funzioni della Corte dei conti, dispone che le regioni, i comuni, le province e le città metropolitane possano chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

Con deliberazione approvata nell'adunanza del 27 aprile 2004, la Sezione delle Autonomie ha adottato gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, evidenziando, in particolare, i soggetti legittimati alla richiesta e l'ambito oggettivo della funzione.

Occorre pertanto verificare preliminarmente la sussistenza contestuale del requisito soggettivo e di quello oggettivo, al fine di accertare l'ammissibilità della richiesta in esame:

1) Requisito soggettivo:

La legittimazione a richiedere pareri è circoscritta ai soli Enti previsti dalla legge n. 131 del 2003, stante la natura speciale della funzione consultiva introdotta dalla medesima legge, rispetto alla ordinaria sfera di competenze della Corte.

I pareri richiesti dai comuni, dalle province e dalle aree metropolitane, vanno inoltrati "di norma" per il tramite del Consiglio delle autonomie locali. L'inesistenza dell'organo non costituisce tuttavia elemento ostativo alla richiesta di parere, visto che la disposizione normativa usa la locuzione "di norma", non precludendo, quindi, in linea di principio, la richiesta diretta da parte degli enti.

Infine la richiesta può considerarsi ammissibile solo se proveniente dall'Organo rappresentativo dell'Ente (Presidente della Giunta regionale, Presidente della Provincia, Sindaco).

La richiesta di parere in esame proviene dal Comune di Antrona Schieranco, ed è stata formalizzata dal suo Sindaco.

Sotto il profilo soggettivo, dunque, la richiesta di parere si palesa ammissibile.

2) Requisito oggettivo:

I pareri sono previsti, dalla Legge n. 131 del 2003, esclusivamente nella materia della contabilità pubblica.

L'ambito oggettivo di tale locuzione, in conformità a quanto stabilito dalle Sezioni Autonomie nel citato atto di indirizzo del 27 aprile 2004, nonché, da ultimo, nella deliberazione n. 5/2006, deve ritenersi riferito alla "attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo, in particolare, la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli".

Come precisato nei citati atti di indirizzo, possono rientrare nella funzione consultiva della Corte dei Conti le sole richieste di parere volte ad ottenere un esame da un punto di vista astratto e su temi di carattere generale.

La richiesta di parere in esame, per quanto originata dalla necessità di trovare rimedio ad una specifica fattispecie concreta, investe la più generale problematica dei vincoli alla spesa per il personale e dunque la corretta interpretazione della relativa disciplina. Trattasi pertanto di questione generale, strettamente connessa alla sana e corretta gestione finanziaria dell'ente richiedente.

Per le sopra esposte ragioni, la richiesta di parere si palesa ammissibile anche dal punto di vista oggettivo.

3) Merito:

Nel merito, la soluzione al quesito posto presuppone la corretta interpretazione dell'articolo 1, comma 562, della legge n. 296 del 2006, in base la quale "per gli enti non sottoposti alle regole del patto di stabilità interno, le spese di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali, non devono superare il corrispondente ammontare dell'anno 2004. Gli enti di cui al primo periodo possono procedere all'assunzione di personale nel limite delle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nel precedente anno, ivi compreso il personale di cui al comma 558".

In forza delle suddette previsioni, dunque, gli enti non sottoposti alle regole del patto di stabilità interno sono soggetti a due obblighi fra di loro

complementari: da un lato mantenere il livello complessivo del livello di spesa in misura non superiore a quello del 2004, quale obiettivo programmatico da perseguire con modalità attuative non predeterminate; dall'altro limitare eventuali nuove assunzioni al fine di evitare che assunzioni in corso d'anno possano provocare costi gravanti sugli esercizi futuri.

La legge n. 244 del 2007, all'articolo 3, comma 121, ha modificato la sopradescritta disciplina, aggiungendo le seguenti disposizioni: "eventuali deroghe ai sensi dell'articolo 19, comma 8, della legge 28 dicembre 2001, n. 448, devono comunque assicurare il rispetto delle seguenti condizioni:

- a) che il volume complessivo della spesa per il personale in servizio non sia superiore al parametro obiettivo valido ai fini dell'accertamento della condizione di ente strutturalmente deficitario, ridotto del 15 per cento;
- b) che il rapporto medio tra dipendenti in servizio e popolazione residente non superi quello determinato per gli enti in condizioni di dissesto, ridotto del 20 per cento".

Con la finanziaria per il 2008 il legislatore ha quindi previsto la possibilità di derogare ai vincoli già introdotti con la precedente finanziaria, facendo comunque riferimento, attraverso il rinvio all'articolo 19, comma 8, della legge n. 488 del 2001, al principio di riduzione complessiva della spesa cui devono essere improntati i documenti di programmazione del fabbisogno del personale, e consentendo solo deroghe motivate e condizionate alla sussistenza degli ulteriori presupposti espressamente previsti alle lettere a) e b) dell'articolo 3, comma 121, della finanziaria 2008, sopra riportati.

Tanto premesso, nel quesito posto all'esame di questa Sezione, si chiede se il Comune istante possa procedere o meno all'assunzione nel 2008 di un dipendente, avendo il medesimo Ente consentito un trasferimento mediante mobilità ad un proprio dipendente, nel corso dell'anno precedente.

Nella richiesta di parere, dunque, non vengono in rilievo le nuove disposizioni introdotte con la finanziaria 2008 che, alle condizioni sopra delineate, consentono deroghe agli obblighi previsti in materia di spese per il personale, bensì le disposizioni originarie dell'articolo 1, comma 562, della finanziaria 2007, che consentono agli enti non sottoposti alle regole del patto di stabilità interno di procedere all'assunzione di personale "nel limite delle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nel precedente anno".

La possibilità per il Comune istante di procedere nel 2008 ad una nuova assunzione risulta pertanto condizionata alla possibilità di riconoscere, quale "cessazione del rapporto di lavoro", anche il trasferimento per mobilità.

Al riguardo il DPCM 15 febbraio 2006, all'articolo 5, comma 8, ha stabilito che per cessazioni devono intendersi quelle derivanti da estinzione del rapporto di lavoro, con esclusione dei processi di mobilità. Tuttavia tale decreto (recante la fissazione dei criteri e dei limiti per le assunzioni di personale a tempo indeterminato per gli anni 2005, 2006 e 2007 per gli enti locali, in attuazione dell'articolo 1, commi 93 e 98 della legge 30 dicembre 2004, n. 311), deve ritenersi non più applicabile per quanto riguarda il regime delle assunzioni. La nuova disciplina, introdotta con la

legge finanziaria per il 2007, si sovrappone infatti a quella preesistente di cui detto decreto è attuazione. Dunque è solo a detta nuova disciplina che occorre fare riferimento per dare corretta soluzione al quesito in esame.

Tanto specificato, occorre sottolineare come il citato comma 562 faccia riferimento alle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato "complessivamente" intervenute. Un'espressione che appare volutamente diretta a sostenere un'interpretazione estensiva della locuzione e dunque un superamento della rigidità del regime precedente. Sembra pertanto a questa Sezione che, per lo meno per le finalità in esame, si possa ritenere sussistere una cessazione del rapporto del lavoro con un Ente non solo a seguito di estinzione del rapporto, ma anche nei casi di passaggio di personale ad altra amministrazione attraverso le procedure di mobilità (articolo 30 del D. L.vo 30 marzo 2001, n. 165). In tale ipotesi, infatti, si configura un trasferimento ad altra parte datoriale e dunque una successione a titolo particolare di quest'ultima nel rapporto in essere che inequivocabilmente configura, per l'amministrazione di provenienza, una cessazione del rapporto di lavoro.

Questa interpretazione appare inoltre coerente con la *ratio legis* che ispira la complessiva disciplina in esame. Infatti, consentendo nuove assunzioni condizionate alla cessazione di rapporti di lavoro nell'anno precedente, comprese quelle dovute a mobilità, sempre si esclude, nel rispetto delle finalità della norma, che nuove assunzioni vadano a gravare sugli esercizi futuri dello stesso Ente, compromettendo l'obiettivo principale del contenimento delle spese per il personale.

P.Q.M.

Nelle su estese osservazioni è il parere di questa Sezione.

Copia del parere sarà trasmessa a cura del Direttore della Segreteria all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

Così deliberato in Torino nella camera di consiglio del 1° aprile 2008.

Il Referendario Relatore
F.to Dott. Giuseppe Maria MEZZAPESA

Il Presidente
F.to Prof. Avv. Ivo MONFELI

Depositato in Segreteria il 1° aprile 2008
Il Direttore
F.to Funz. Nicola MENDOZZA