

Deliberazione n° 183/2008/Cons.

REPUBBLICA ITALIANA

LA

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

nelle adunanze del 3 e 4 dicembre 2008 (prosecuzione), composte da:

Bruno PROTA	Presidente
Aldo CARLESCHI	Consigliere
Luca FAZIO	Referendario relatore
Francesco ALBO	Referendario
Daniela MORGANTE	Referendario

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;

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;

VISTO il decreto del Presidente della Corte dei conti 21 dicembre 2000, che ha disposto l'insediamento delle Sezioni regionali di controllo dal 1° gennaio 2001;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131 recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3", ed, in particolare, l'art. 7, comma 8°;

VISTI gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004;

VISTA la richiesta di parere inoltrata dal Sindaco del Comune di Cartigliano (VI) prot. n. 7804 del 28/10/2008, qui pervenuta in data 31/10/2008 al prot. n. 7797/9;

VISTA l'ordinanza del Presidente di questa Sezione di controllo n. 45/2008/Cons. del 3 dicembre 2008 per la convocazione dell'adunanza del 3 dicembre 2008 (proseguita il 4 dicembre 2008);

UDITA la relazione del magistrato relatore

FATTO

La richiesta di parere a riferimento proveniente dal Sindaco del Comune di Cartigliano (VI) viene prospettata al fine di conoscere se detto Comune possa assumere per mobilità nell'anno 2009 un dipendente ai sensi dell'art. 30 del D.Lgs. 165/2001.

Il prefato Comune, non sottoposto al patto di stabilità interno e con più di dieci dipendenti evidenzia che:

- nel corso dell'anno 2008 ha autorizzato una mobilità in uscita di altro dipendente;
- con la nuova assunzione la dotazione organica di fatto passerebbe da 13 dipendenti a 14 (in quanto la mobilità in uscita è già avvenuta);

- l'ente rispetterebbe il tetto di spesa del 2004.

L'assunzione, prosegue il Comune, sarebbe effettuata ai sensi dell'art. 1, comma 562, della legge 296/2006, in forza dell'abrogazione implicita del DPCM 15.2.2006 di attuazione dell'art. 1, commi 93 e 98, della legge n. 311/2004, per cui si chiede se, ai fini del calcolo del numero delle *"cessazioni di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nel precedente anno"* si possa far riferimento alla mobilità autorizzata nel 2008. Difatti, solo in tal modo sarebbe possibile procedere all'assunzione per mobilità nel 2009, nel rispetto del limite di spesa 2004.

Il parere, viene precisato, si rende necessario in considerazione del fatto che, dopo la presa di posizione nel senso su indicato (mobilità in uscita = cessazione) da parte della Corte dei conti nei pareri della Sezione regionale sarda (n. 15/2007) e piemontese (n. 8/2008), la Presidenza del consiglio dei ministri, Dipartimento della funzione pubblica, nella circolare n. 4 del 18 aprile 2008 sembra assumere posizione contraria nella parte in cui dichiara *"la cessazione per mobilità non può essere considerata utile ai fini delle assunzioni vincolate alle cessazioni verificatesi nell'anno precedente"*.

DIRITTO

Il quesito appare ammissibile sia sotto il profilo soggettivo, in quanto posto dall'organo rappresentativo dell'ente locale, che oggettivo, per l'attinenza alla materia di contabilità pubblica e, in particolare, a norme della legge finanziaria in materia di contenimento delle spese di

personale, che sono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica.

Nel merito questa Sezione ritiene di dover concordare con quanto sostenuto dal Dipartimento della Funzione pubblica con la circolare n. 4/2008 in data 18 aprile 2008 in ordine alla impossibilità di considerare la mobilità di personale quale cessazione in quanto, a seguito del trasferimento, il rapporto di lavoro prosegue con un altro datore di lavoro per cui l'amministrazione cedente può solo beneficiare, in termini di risparmio di spesa, dell'avvenuta cessazione del contratto (cfr. in proposito, l'art. 16 della legge 28 novembre 2005, n. 246 che qualifica esattamente in tal modo la mobilità), spesa che rimane inalterata in termini globali nell'ambito dell'intero settore pubblico.

Pertanto, anche questa Sezione ritiene che la cessazione per mobilità non sia idonea a consentire delle assunzioni che, come stabilito dall'art. 1, comma 562, della legge n. 296/2006, siano vincolate alle cessazioni verificatesi nell'anno precedente.

Chiarito, quindi, che la mobilità in uscita non può consentire l'assunzione ex novo (dall'esterno) di personale presso lo stesso Comune, resta da accertare se esistano disposizioni di legge che consentano, invece, a fronte sempre di una mobilità in uscita, il reclutamento di un numero pari di persone ricorrendo alla mobilità in entrata, così come ipotizzato dal Comune richiedente.

Tale disposizione, ad avviso di questa Sezione, va ravvisata nell'art. 1, comma 47 della legge n. 311/2004 secondo il quale "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, purchè abbiano rispettato il patto di stabilità interno per l'anno precedente".

La norma, pur essendo contenuta in un testo oramai datato (L.F. 2005), deve ritenersi tuttora in vigore in quanto non abrogata né espressamente né per incompatibilità da disposizioni successive e perché contiene una disciplina che va al di là della contingenza e temporaneità che caratterizzano in genere le leggi finanziarie (cfr. la già citata circolare n. 4, punto 3, del 18 aprile 2008 che considera vigente la norma, sulla quale, anzi, fonda distinzioni e considerazioni ampiamente sviluppate).

La disposizione regola particolarmente ("anche") la mobilità intercompartimentale (tra amministrazioni appartenenti a comparti diversi), ma è da ritenersi applicabile anche al più ricorrente e normale caso di mobilità tra enti appartenenti al medesimo comparto (nel caso che qui interessa, tra enti locali).

L'art. 1, comma 47, quindi, consente la mobilità all'interno del blocco degli enti soggetti a regimi di limitazioni delle assunzioni, nel rispetto delle disposizioni sulle dotazioni organiche.

La "ratio" della norma è quella di consentire comunque una certa flessibilità al sistema ai fini della migliore distribuzione del personale, garantendo nel contempo la neutralità della mobilità sugli equilibri economico-finanziari, nel senso che la spesa per il personale rimane

globalmente inalterata, in armonia con le esigenze perseguite dalle disposizioni limitative che rivolgono la loro attenzione, più che all'aspetto giuridico-formale del rapporto, a quello economico-finanziario della spesa.

Quanto all'individuazione degli enti locali assoggettati a limite assunzionale, è appena il caso di ricordare che esso ha subito rilevanti variazioni nel corso del tempo.

Il più volte citato art. 1, comma 47, si iscriveva nel contesto della legge finanziaria 2005 che assoggettava tutti gli enti locali a limiti assunzionali (cfr. art. 1, comma 98, e DPCM 15 febbraio 2006 di attuazione).

Con la finanziaria del 2007 (legge n. 296/2006) gli enti sottoposti al patto di stabilità interno non furono più soggetti a limitazioni nelle assunzioni, ma ad un obbligo generalizzato di riduzione delle spese di personale (comma 557), mentre quelli esclusi dal patto, oltre ad un limite generale di spesa (pari a quella sostenuta nel 2004), erano vincolati al sistema del turn-over, che limitava il numero di assunzioni alle "cessazioni di rapporto di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nel precedente anno" (comma 562).

Venendo alla normativa oggi vigente (L.F. 2008 e D.L. 112/2008 conv. nella legge n. 133/2008), l'art. 3, comma 121 della legge n. 244/2007, nel confermare il vincolo del turn-over, ha introdotto la possibilità di alcune deroghe peraltro sospese dall'art. 76, comma 2, del D.L. 112/2008 fino alla emanazione del DPCM di cui al successivo comma 6.

Viceversa per gli enti sottoposti al rispetto del patto di stabilità interno, il comma 557 dell'art. 1 della legge 296/2006, come integrato dal comma 120 dell'art. 3 della legge 244/2007, ha indicato il solo obiettivo della riduzione della spesa per il personale, abrogando espressamente, tra le altre, le disposizioni di cui all'art. 1, comma 98, della legge 311 del 2004, sui vincoli assunzionali per le medesime.

Pertanto, allo stato attuale della legislazione, solo per gli enti non sottoposti al patto di stabilità interno permane un regime limitativo per le assunzioni (con una precisazione che verrà più avanti formulata).

Pertanto, ai fini dei vincoli assunzionali, è da ritenersi che la mobilità in uscita da un ente minore (non soggetto al patto) non costituisca mai cessazione del rapporto di lavoro legittimante una nuova assunzione. La mobilità, ove diretta ad un ente minore, non costituisce nuova assunzione ai fini dei vincoli assunzionali, se proveniente da un ente soggetto a tali vincoli, giusto il disposto dell'art. 1, comma 47 l.f. 2005. Per contro, la mobilità in entrata verso un ente minore di un dipendente proveniente da un ente maggiore (soggetto al patto) costituisce una nuova assunzione in quanto tale ente non è sottoposto a vincoli assunzionali.

La ragione di tale differenziazione, che conduce a considerare come nuova assunzione quest'ultimo passaggio di personale, sta nel fatto che il sistema vincolistico potrebbe essere agevolmente aggirato con il reclutamento esterno da parte dell'ente maggiore e il successivo trasferimento a quello minore, mediante mobilità, del personale assunto.

A questo punto occorre, però, evidenziare che il principio della mancanza di limiti assunzionali per gli enti soggetti al patto ha subito una deroga in due casi particolari, e precisamente in quello contemplato dall'art. 76, comma 4, del D.L. 112/2008 e in quello considerato dal comma 7 dello stesso articolo.

Agli enti che abbiano violato il patto di stabilità nell'esercizio precedente, infatti, è fatto divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale.

Lo stesso divieto sussiste, fino all'emanazione del DPCM di attuazione, per tutti gli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 50%.

Trattasi di due fattispecie alle quali va indubbiamente riconosciuto carattere sanzionatorio, dovuto a comportamenti gestionali particolarmente gravi, che portano, come risultato, ad un divieto assunzionale.

Ritiene la Sezione che anche in tale ipotesi gli enti non soggetti al patto possano ricevere per mobilità – nei consueti limiti – unità di personale dagli enti soggetti al patto ma nel contempo colpiti dal divieto di assunzione.

Non deve ritenersi invece consentito il passaggio inverso (da ente con popolazione inferiore a quello con popolazione superiore ai 5.000 abitanti) in quanto la gravità della violazione del patto di stabilità e della sproporzione della spesa sostenuta per il personale rispetto alla spesa corrente comporta la necessità non solo di un mantenimento ma anche

di una diminuzione della spesa del personale si da riportarla ai limiti fisiologici.

Un'ultima annotazione ritiene la Sezione di dover formulare.

L'assetto vigente – come sopra descritto – ha carattere provvisorio e temporaneo, in quanto potrebbe subire variazioni, anche di rilievo, in seguito all'emanazione del DPCM previsto dal 6° comma dell'art. 76 al quale è riservata una disciplina tutt'altro che marginale in tema di spese per il personale

PQM

la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per il Veneto rende il proprio parere nei termini suindicati.

Così deliberato in Venezia, nelle adunanze del 3 e 4 dicembre 2008.

L'estensore
Dott. Luca FAZIO

Il Presidente
Dott. Bruno PROTA

Depositato in Segreteria il 23/12/2008

Il Direttore Amministrativo
D.ssa Raffaella BRANDOLESE