



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

composta dai magistrati:

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

nell'adunanza del 5 febbraio 2009

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 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, in seguito TUEL);

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la nota del 14 gennaio 2009 con la quale il Sindaco della Città di Bisuschio ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

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 del 2003;

Vista l'ordinanza n. 21 del 29 gennaio 2009 con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Bisuschio (Varese);

Udito il relatore, dott. Giorgio Cancellieri.

PREMESSO

Il Sindaco di Bisuschio (VA), con nota n. 380 del 14 gennaio 2009, nel richiamare le disposizioni contenute nella legge finanziaria per il 2005 (art. 1, comma 47, della legge 311/04), chiede un parere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 131/03 sulla possibilità di assumere in mobilità un dipendente proveniente da altro ente locale sottoposto al patto di stabilità interno.

Nella richiesta, inoltre, si fa riferimento alla circolare n. 4, datata 18.04.08, del Dipartimento della Funzione pubblica e ad eventuali ulteriori norme intervenute in merito nel tempo e si precisa che l'Amministrazione interessata non è sottoposta al patto di stabilità interno, ha un numero di dipendenti a tempo pieno superiore alle 10 unità e non ha avuto cessazioni di rapporti di lavoro nell'anno solare precedente.

CONSIDERATO

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.

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 Sindaco del Comune di Bisuschio può essere presa in esame.

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

- a) proviene dal soggetto legittimato a manifestare la volontà dell'ente, vale a dire, nel caso di specie, dal Sindaco;
- b) non risulta che interferisca con le funzioni di controllo o giurisdizionali svolte dalla magistratura contabile e neppure con alcun altro giudizio civile o amministrativo in corso;
- c) 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'interpretazioni di norme contenute nella legge

finanziaria (in relazione a tale nozione si veda la delibera di questa Sezione n. 9/pareri/2006, in data 29 giugno 2006);

- d) rientra nella materia della contabilità pubblica, poiché attiene alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche (in base alla definizione che ne ha dato questa Sezione: C. conti, Sez. contr. Lombardia, 21 giugno 2006, n. 5/pareri/2006).

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

RITENUTO

Passando all'esame del merito della richiesta, occorre preliminarmente ribadire quanto già affermato in altre occasioni da parte della Sezione, ovvero che la scelta concreta circa le modalità di sopperire al fabbisogno di personale rientra nell'alveo della discrezionalità amministrativa dell'ente comunale, poiché trattasi di opzione organizzativa rimessa alla potestà amministrativa riservata dalla legge alla Pubblica Amministrazione.

Del pari, rientra nell'attività discrezionale la stessa opzione di addvenire o meno all'assunzione di nuovo personale, ancorché riguardi una unità in mobilità intercompartimentale.

Pertanto il parere della Sezione si incentrerà sui due aspetti delineati nel quesito, da un lato, sulla evoluzione normativa applicabile al caso in esame, emergente dalla ricognizione dei più recenti interventi legislativi in materia di assunzioni, fermo restando il consolidato principio di riduzione della spesa per il personale, dall'altro, sulla disciplina del trasferimento di personale per mobilità.

Le considerazioni svolte nel parere, inoltre, come già accennato nel "considerato", assumono carattere generale e, come tali, possono essere recepite dal comune, qualora condivise. D'altra parte la funzione consultiva della Corte non è diretta ad individuare la soluzione concreta di specifici

problemi degli enti territoriali, ma a fornire indicazioni in ordine all'interpretazione ed alle modalità di applicazione degli istituti di carattere generale della contabilità pubblica dirette ad agevolare gli amministratori nello svolgimento delle loro attività.

Per quanto concerne l'evoluzione normativa, questa Sezione, con parere n. 28 del 29 giugno 2007, ha già avuto occasione di richiamare la disciplina della legge finanziaria per il 2007 in ordine agli obblighi che i Comuni debbono osservare al fine di concorrere al rispetto dei vincoli di finanza pubblica.

In particolare, per i Comuni non sottoposti alle regole del patto di stabilità interno è previsto che essi devono contenere le spese di personale, con alcune specifiche esclusioni, nei limiti di quanto speso nell'anno 2004 e non possono procedere a nuove assunzioni di personale se non in relazione a precedenti cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente avvenute nel precedente anno (art. 1, co. 562).

In tale quadro normativo, si è inserita successivamente la legge finanziaria per il 2008 (legge 24 dicembre 2007, n. 244) che, tra l'altro, ha modificato il citato comma 562, stabilendo che gli enti sono tenuti a continuare a rispettare il limite di spesa del 2004, a meno che non ricorrano le condizioni previste nell'art. 19, co. 8, della legge 28 dicembre 2001 n. 448, 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.

Con la citata novella, gli enti, non sottoposti alle regole del patto di stabilità interno, incontrano ora nuovi criteri obiettivi che si aggiungono alla precedente possibilità normativa di deroga, per la quale era richiesto il solo requisito dell'analitica motivazione.

¹ "A decorrere dall'anno 2002 gli organi di revisione contabile degli enti locali di cui all'art. 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'art. 39 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, e successive modificazioni, e che eventuali deroghe a tale principio siano analiticamente motivate".

Tali eventuali deroghe, infatti, devono comunque assicurare il rispetto delle seguenti condizioni:

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

Il rigoroso rispetto dei citati parametri obiettivi permette di assumere nuovo personale in deroga al principio di riduzione della spesa con riferimento all'ammontare complessivo dell'anno 2004.

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, per i Comuni con popolazione inferiore ai 5000 abitanti, nelle more dell'emanazione di un apposito D.P.C.M., che , previo accordo tra Governo, Regioni ed Autonomie locali, deve definire parametri e criteri di virtuosità degli enti, le deroghe previste dal citato articolo 3, comma 121, sono sospese, ad eccezione dei Comuni con un numero massimo di dipendenti a tempo pieno non superiore a dieci (art. 76, comma 2, della legge 6 agosto 2008, n. 133, di conversione del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112).

Di conseguenza, i Comuni che hanno un numero di dipendenti superiore a 10 unità non possono procedere a nuove assunzioni sino a che non interverrà il citato D.P.C.M.

Il secondo aspetto di rilievo del quesito è la valenza del "trasferimento di personale per mobilità", nel caso di specie intercompartimentale, su cui è necessario un approfondimento alla luce anche della circolare n. 4 del Dipartimento della Funzione Pubblica, datata 18 aprile 2008.

Detta circolare infatti chiarisce, tra l'altro, che la disciplina che consente la mobilità intercompartimentale garantisce la neutralità della mobilità sugli equilibri economico-finanziari ed impedisce che essa sia esperita come leva di nuove assunzioni di personale.

In proposito, il documento ricorda che la mobilità non può essere considerata "cessazione", in quanto a seguito di trasferimento il rapporto di lavoro prosegue con altro datore di lavoro e dunque l'amministrazione contabile cedente può solo beneficiare dell'avvenuta cessione del contratto in termini di risparmio di spesa e di razionalizzazione degli organici, mentre la spesa permane in termini globali. Ovviamente la verifica sull'espletamento dei provvedimenti di mobilità intercompartimentale dipende dal regime vigente per le nuove assunzioni di personale, diversamente regolato dalle leggi finanziarie.

In sostanza, se da un punto giuslavoristico il trasferimento per mobilità 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, bensì la sua prosecuzione, dal punto di vista della disciplina di contabilità e finanza pubblica, che interessa in questa sede, la mobilità può essere considerata cessazione. Talchè l'ente di destinazione può procedere alla costituzione del nuovo rapporto solo nei limiti nei quali può procedere a nuove assunzioni e ad incrementi di personale.

Conclusivamente, il fine che il legislatore intende perseguire su entrambi gli aspetti sopra illustrati (evoluzione normativa del settore attraverso più leggi finanziarie e mobilità del personale) è quello di evitare incrementi incontrollati della spesa del personale, non solo in relazione al singolo ente ma all'intero comparto. Di conseguenza, il trasferimento per mobilità non deve essere configurato ed utilizzato quale operazione che permetta che si instaurino nuovi rapporti di lavoro al di fuori dei limiti numerici e di spesa previsti dalla disciplina vigente.

In altre parole, il trasferimento per mobilità intercompartimentale è a tutti gli effetti da considerarsi, da un lato, quale cessazione per l'ente cedente e, dall'altro, quale assunzione per l'ente subentrante, cosicché può procedersi al trasferimento solo se quest'ultimo si trova nelle condizioni di poter "assumere".

Pertanto, ferma restando la richiamata autonomia decisionale del Comune interessato, non soggetto alle regole del patto di stabilità interno e con un organico di personale superiore alle 10 unità, la possibilità di procedere ad una ulteriore assunzione deve ritenersi conformata ai suesposti limiti normativi, che in atto non consentono deroghe né al principio di riduzione della spesa, con riferimento all'ammontare complessivo dell'anno 2004, né all'inserimento in organico di nuovo personale in assenza di precedenti cessazioni di rapporti di lavoro.

P.Q.M.

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore
(Cons. Giorgio Cancellieri)

Il Presidente
(Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria
il 5 febbraio 2009
Il Direttore della Segreteria
(dott. ssa Daniela Parisini)