



CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

Delibera n. 59/2010/SRCPIE/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, nell'adunanza del 6 ottobre 2010, composta dai Magistrati:

Dott. Gianfranco BATTELLI	Presidente f.f.
Dott. Giuseppe Maria MEZZAPESA	I° Referendario relatore
Dott. Walter BERRUTI	Referendario
Dott. Alessandra OLESSINA	Referendario

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;

Visto l'atto di indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004 avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività

consultiva, come integrato e modificato dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9;

Vista la richiesta proveniente dal Comune di Castellazzo Bormida, n. 9172, del 18 agosto 2010, recante un quesito in materia di spese per il personale;

Vista l'Ordinanza n. 29/PAR/2010 con la quale il Presidente di questa Sezione regionale di controllo ha convocato il collegio per l'odierna seduta e ha nominato relatore il Primo Referendario Dott. Giuseppe Maria Mezzapesa;

Udito il relatore;

Ritenuto in

FATTO

Il Comune di Castellazzo Bormida, ente non soggetto al patto di stabilità, chiede se sia consentito procedere alla copertura di un posto che si renderà vacante a decorrere dal 31 dicembre 2010, per mobilità volontaria in uscita verso un Comune soggetto al patto di stabilità, mediante mobilità in entrata da altro Comune anch'esso soggetto a patto di stabilità. Precisa che detta mobilità in entrata verrebbe attuata a decorrere dal 1° gennaio 2011, con applicazione dunque, per gli enti soggetti al patto di stabilità, dei vincoli alle assunzioni di cui all'art. 14, comma 9, del D.L. n. 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla Legge 30 luglio 2010, n. 122. Di conseguenza, stando a quanto rappresentato dal Comune, la mobilità verrebbe esperita fra enti assoggettati entrambi a vincoli in materia di assunzioni, come previsto dall'art. 1, comma 47 della legge 30 dicembre 2004, n. 311 e dalla circolare del Dipartimento della Funzione Pubblica n. 4/2008.

Si chiede, inoltre, qualora l'unità da assumere con procedura di mobilità goda di posizione economica superiore a quella posseduta dall'unità trasferita per mobilità, se la maggiore spesa debba gravare sul bilancio dell'Ente, ovvero debba essere recuperata mediante decurtazione stabile del fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e della produttività.

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 atto del 27 aprile 2004, la Sezione delle Autonomie ha dettato 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 Castellazzo Bormida, 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". Inoltre, 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. Devono quindi ritenersi inammissibili le richieste concernenti valutazioni su casi o atti gestionali specifici, tali da determinare un'ingerenza della Corte nella concreta attività gestionale dell'Ente e, in ultima analisi, una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza della Corte quale organo magistratuale.

Pertanto, questo collegio, con riguardo al primo quesito, senza ingerirsi nelle autonome scelte gestionali dell'Ente rispetto al caso concreto, si pronuncia sull'istituto di carattere generale oggetto della richiesta, rendendo un parere in astratto in una materia che, riguardando l'applicazione di norme sul contenimento della spesa pubblica incidenti sulla formazione e gestione del bilancio dell'ente, attiene alla contabilità pubblica.

Con riguardo al secondo quesito, si rinvia a quanto chiarito con parere n. 55/2009 di questa Sezione, ove si dichiara l'inammissibilità di una richiesta di parere recante un quesito riguardante l'utilizzazione e la composizione del fondo previsto dall'art. 15 del C.C.N.L. Enti locali del 1 aprile 1999.

Nei limiti sopra descritti, la richiesta si palesa, dunque, ammissibile anche dal punto di vista oggettivo.

3) Merito:

Nel quesito posto dal Comune istante viene in rilievo un'ipotesi di mobilità, istituto da applicarsi nel rispetto della relativa specifica disciplina, nonché della generale normativa sui limiti alla spesa del personale per gli enti locali non soggetti al patto di stabilità interno, su cui questa Sezione si è

già più volte pronunciata (cfr. parere n. 58 del 15 dicembre 2009, parere n. 3 del 28 gennaio 2010, pareri nn. 30 e 31 del 14 aprile 2010 e da ultimo pareri n. 46 del 29 giugno 2010 e n. 51 dell'8 settembre 2010).

Nei pareri citati si evidenziava l'assetto normativo risultante dalle previsioni di cui al comma 562 dell'articolo unico della L. 27 dicembre 2006 n. 296 (legge finanziaria per il 2007), dalle norme recate dal comma 121 dell'articolo 3 della L. 24 dicembre 2007 n. 244 (legge finanziaria per il 2008), nonché da quanto previsto all'articolo 76 del D.L. 15 giugno 2008 n. 112, convertito con modifiche dalla L. 6 agosto 2008 n. 133.

Rispetto alla richiamata disciplina è intervenuto da ultimo, con disposizioni in parte modificative ed in parte soppressive, il D.L. 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla legge di conversione 30 luglio 2010, n. 122 (art. 14, commi 8, 9 e 10), che ha in primo luogo soppresso le disposizioni contenute nel terzo periodo dell'art. 1, comma 562, della L. n. 296 del 2006 (introdotte dal comma 121 dell'art. 3 della L. n. 244 del 2007). Per tutti gli enti non sottoposti al patto di stabilità restano pertanto fermi, senza possibilità di deroga, gli obblighi di cui al comma 562 dell'articolo unico della L. n. 296 del 2006, a mente del 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".

Risulta anche sostituito il comma 7 dell'articolo 76 del D.L. n. 112 del 2008, da una nuova disposizione che prevede il divieto di procedere ad assunzioni di personale, a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale, per tutti gli Enti, siano essi o meno sottoposti al Patto di stabilità, nei quali l'incidenza delle spese di personale sia pari o superiore al 40 per cento delle spese correnti. Per i restanti enti è prevista comunque una restrizione delle assunzioni, potendo le stesse essere effettuate nel limite del 20 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente.

Per queste ultime disposizioni, che novellano il comma 7 dell'art. 76 del D.L. n. 112 del 2008, è prevista espressamente l'applicazione con decorrenza dal 1° gennaio 2011 (con riferimento alle cessazioni verificatesi nell'anno 2010), mentre le altre richiamate previsioni del D.L. n. 78 del 2010, devono ritenersi immediatamente applicabili.

Alla luce della illustrata disciplina, dunque, il Comune istante, quale ente non soggetto al patto di stabilità, è tenuto, senza possibilità di deroga, al rispetto delle previsioni di cui al comma 562 dell'articolo unico della finanziaria 2007, e dunque all'obbligo di contenimento della spesa entro il corrispondente ammontare dell'anno 2004 ed al limite all'assunzione di personale, entro le cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nel precedente anno.

Inoltre, a partire dal 1° gennaio 2011, divenendo applicabile la versione novellata dell'art. 76, comma 7, del D.L. n. 112 del 2008, lo stesso Comune è assoggettato agli ulteriori limiti, ivi previsti, ovvero il divieto di procedere ad assunzioni di personale, a qualsiasi titolo e con qualsivoglia

tipologia contrattuale, qualora l'incidenza delle spese di personale sia pari o superiore al 40% delle spese correnti, o comunque all'obbligo di effettuare assunzioni nel limite del 20 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente.

Richiamata la disciplina in materia di spesa per il personale per i Comuni non soggetti al patto di stabilità interno, occorre verificare, nel rispetto della stessa normativa, se, ed entro quali limiti, sia possibile pervenire all'acquisto di personale attraverso la mobilità.

Su tale istituto sono intervenute diverse pronunce della Magistratura contabile in sede consultiva (fra le altre, di questa Sezione, parere n. 22 del 2010), ove si è messo in luce l'intento del legislatore di evitare incrementi incontrollati della spesa di personale, non solo in relazione al singolo ente, ma all'intero comparto. In altri termini, il trasferimento per mobilità non può essere configurato, e conseguentemente utilizzato, per consentire l'instaurazione di rapporti di lavoro al di fuori dei limiti numerici e di spesa previsti dalla disciplina vigente (Sezione Lombardia parere n. 91 del 2008).

In particolare, la Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, con deliberazione n. 21 del 9 Novembre 2009 ha chiarito che "la mobilità di personale in uscita, comporta che, 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 ...(omissis), spesa che rimane inalterata in termini globali nell'ambito dell'intero settore pubblico". Nella stessa delibera, si è dunque precisato che "corrisponde ad un principio di carattere generale che

per effettiva cessazione debba intendersi il collocamento di un soggetto al di fuori del circuito di lavoro, con conseguente venire meno della remunerazione, caratteristica che non si attaglia al fenomeno della mobilità", concludendosi che, al fine di procedere a nuove assunzioni, "l'art. 1, comma 562, della legge n. 296 del 2007 è da interpretare nel senso che nel novero delle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nell'anno precedente non siano da comprendere quelle derivanti da trasferimenti per mobilità".

Tuttavia va precisato che l'esclusione dal novero delle cessazioni di lavoro di quelle derivanti da trasferimento per mobilità, ai fini del rispetto dei limiti all'assunzione da parte degli enti non soggetti a patto di stabilità, di cui al comma 562 dell'articolo unico della L. n. 296 del 2006, vale per le ipotesi di assunzione dall'esterno, con aumento numerico del personale e del complessivo onere.

Va affrontata separatamente, dunque, per la sua specificità, l'ipotesi di sostituzione con una corrispondente mobilità in entrata che non genera variazioni della spesa pubblica complessiva. L'art. 1, comma 47, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, stabilisce che "in vigenza 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". Alla luce di tale disposizione, dunque, la mobilità, anche intercompartimentale, tra amministrazioni sottoposte a disciplina

limitativa appare consentita, in quanto modalità di trasferimento che non genera variazione della spesa complessiva, dunque operazione neutra per la finanza pubblica.

Su tale aspetto si è espresso anche il Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri, dapprima con la circolare n. 4/2008 e più di recente con parere n. 4 del 19 marzo 2010. In particolare, nel richiamato parere, dopo aver sottolineato come la ratio sottesa alla vigente normativa sulla mobilità sia quella di garantire la razionale distribuzione delle risorse tra le amministrazioni pubbliche unitamente ad economie di spesa, viene precisata la configurabilità della mobilità in termini di neutralità di spesa solo ove avvenga tra amministrazioni entrambe sottoposte a vincoli in materia di assunzioni a tempo indeterminato. In tal caso, infatti, la mobilità non sarebbe qualificabile come assunzione da parte dell'amministrazione ricevente, né computabile come cessazione, sotto l'aspetto finanziario, da parte dell'amministrazione cedente. Andrebbe invece computata come assunzione, quando l'amministrazione cedente non è sottoposta a vincoli sulle assunzioni, mentre lo è l'amministrazione ricevente. *" In tal caso, infatti, considerare la mobilità come assunzione garantisce il governo dei livelli occupazionali, e quindi della spesa pubblica, evitando che le amministrazioni senza limiti sulle assunzioni operino da serbatoio da cui attingere nuovo personale da parte delle altre amministrazioni con limitazione".*

Quanto fin qui chiarito, a parere di questo collegio, vale soltanto a precisare che, in fattispecie come quella all'esame, una cessazione per mobilità in uscita può assumere rilevanza, ferme le altre necessarie

condizioni già sopra richiamate e di seguito ribadite, ai sensi dell'art. 1, comma 562, della legge n. 296 del 2007, al fine di consentire un'assunzione per mobilità in entrata l'anno successivo, qualora l'amministrazione cedente sia ugualmente soggetta a vincoli in materia di assunzioni a tempo indeterminato. A decorrere dal 1 gennaio 2011, tali devono ritenersi anche gli enti soggetti al patto di stabilità, trovando applicazione anche nei loro confronti il regime limitativo di cui all'art. 76, comma 7, del D.L. n. 112 del 2008 (come novellato dal D.L. n. 78 del 2010, convertito con legge di conversione n. 122 del 2010).

Occorre tuttavia tener conto, oltre che dell'impatto dell'istituto sull'intero settore pubblico, anche degli equilibri del singolo ente, avendo l'evoluzione normativa degli ultimi anni in materia di contenimento della spesa del personale, sempre più calibrato tale finalità, ponendo specifici parametri per ciascun ente. Pertanto, anche i trasferimenti per mobilità devono ritenersi ammessi nei limiti consentiti dalla restrittiva normativa vigente in materia di spesa del personale. In particolare, per gli enti non soggetti al patto di stabilità, detti trasferimenti devono ritenersi ammissibili soltanto se 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 superino il corrispondente ammontare dell'anno 2004 (comma 562 dell'articolo unico della L. n. 296 del 2006), e, a decorrere dal 2011, purché l'incidenza delle spese di personale resti inferiore al 40% delle spese correnti, o, comunque, a condizione che le nuove assunzioni avvengano nel limite del 20 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente.

Il Comune istante è chiamato dunque a verificare se, nel corso del 2011, un'acquisizione con procedura di mobilità di un'unità di personale, ed in particolare di un'unità che goda di una posizione economica superiore a quella posseduta dall'unità trasferita per mobilità nell'anno precedente, risulti conforme alla richiamata disciplina.

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 6 ottobre 2010.

Il Primo Referendario
F.to Dott. Giuseppe Maria MEZZAPESA

Il Presidente f.f.
F.to Dott. Gianfranco BATTELLI

Depositato in Segreteria il 7 ottobre 2010
Il Dirigente
F.to Dott. Gregorio VALENTINI