



LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
CAMPANIA

composta dai Magistrati:

dott. Ciro Valentino	Presidente
dott. Silvano Di Salvo	Consigliere
dott. Tommaso Viciglione	Consigliere
dott.ssa Rossella Bocci	Primo Referendario
dott.ssa Innocenza Zaffina	Primo Referendario
dott. Francesco Sucameli	Referendario (relatore)

nella camera di consiglio del 20 maggio 2015 e del 1 luglio 2015

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 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 (TUEL);

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 n. 5656 del 20 aprile 2015, con la quale il comune di Saviano (NA) ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista la pronuncia nomofilattica della Sezione autonomie, n. 19/2015/QMIG del 16 giugno 2015;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla prefata richiesta;

Udito il relatore, Francesco Sucameli.

OGGETTO DEL PARERE

Il Sindaco del comune di Saviano ha formulato una richiesta di parere concernente il computo della spesa di personale sia ai fini del c.d. "budget" per il *turn over* (tanto in fase di calcolo dello spazio finanziario utilizzabile per nuove assunzioni, quanto in fase di "utilizzo" del ridotto spazio finanziario, in relazione al reclutamento di nuovo personale a fronte di personale cessato, cfr. art. 3, comma 5, della L. n. 114/2014, c.d. Legge di stabilità).

In particolare nella richiesta di parere chiede di chiarire se:

a) la spesa derivante dall'assunzione di personale mediante mobilità tra enti è irrilevante, ossia "neutra", ai fini del turn-over;

b) se il reclutamento del personale che nella sostanza non dà luogo a maggiore spesa, (come nel caso di personale interno già in servizio presso l'ente e che – vincitore di concorso esterno, senza quota di riserva – per effetto della nuova collocazione funzionale percepisce una retribuzione inferiore) debba comunque considerarsi, da un lato, come "cessazione" e, dall'altro, come nuovo assunto, o se debba prevalere la prospettiva sostanziale della continuità del rapporto e della diminuzione di spesa.

PREMESSA

La funzione consultiva delle Sezioni regionali è inserita nel quadro delle competenze attribuite alla Corte dei conti dalla legge n. 131 del 2003 (recante la disciplina d'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3).

Pertanto, la prima questione che si pone, riguardo al descritto quesito, è quella del rispetto delle condizioni di legge per accedere alla funzione consultiva della Corte. A tal fine si rammenta che ai sensi dell'art. 7, comma 8, della citata legge n. 131 del 2003, Regioni, Province e Comuni possono chiedere alle Sezioni regionali – di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito – pareri in materia di contabilità pubblica, nonché ulteriori forme di collaborazione ai fini della regolare gestione finanziaria, dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

AMMISSIBILITÀ SOGGETTIVA

Con particolare riguardo all'individuazione dell'organo legittimato a inoltrare le richieste di parere dei comuni, si osserva che, per consolidata giurisprudenza, gli enti elencati dalla legge possono rivolgersi direttamente alla Corte in funzione consultiva, senza passare necessariamente dal Consiglio delle autonomie locali.

Poiché il sindaco è l'organo istituzionalmente legittimato a rappresentare l'ente, la richiesta di parere è proposta dall'organo legittimato ed è pertanto soggettivamente ammissibile.

AMMISSIBILITÀ OGGETTIVA

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo di ammissibilità del quesito, in primo luogo occorre rammentare che la disposizione contenuta nell'art. 7, comma 8, della legge 131/2003 deve essere raccordata con il precedente comma 7, norma che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio, il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma, la sana gestione finanziaria degli enti locali.

Lo svolgimento delle funzioni è qualificato dallo stesso legislatore come una forma di controllo collaborativo.

Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che il comma 8 prevede forme di collaborazione ulteriori rispetto a quelle del precedente comma, rese esplicite, in particolare, con l'attribuzione agli enti della facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica. In quest'ottica, appare chiaro che le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli enti locali, ma che anzi le attribuzioni consultive "in materia di contabilità pubblica" si ritagliano sulle funzioni sostanziali di controllo collaborativo ad esse conferite dalla legislazione positiva.

Secondo le Sezioni riunite della Corte dei conti – intervenute con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art. 17, comma 31 del decreto legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102 – il concetto di contabilità pubblica deve essere incentrato sul "*sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici*" da intendersi in senso dinamico in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri (Deliberazione del 17 novembre 2010, n. 54).

Tuttavia, l'inerenza ad una materia di contabilità pubblica non esaurisce i presupposti di ammissibilità oggettiva di un quesito, presupposti che vanno ricavati, oltre che dalla lettera della legge, dalla natura della funzione consultiva. Essi vanno stabiliti in negativo, delineando il rapporto tra tale funzione e, da un lato, l'attività amministrativa, dall'altro, la funzione giurisdizionale civile, penale, amministrativa e contabile.

Rispetto all'attività amministrativa, questa Sezione, in più occasioni, ha riconosciuto che la funzione di cui al comma 8 dell'art. 7 della Legge n. 131/2003, è una facoltà conferita agli amministratori di Regioni ed enti locali per consentire loro di avvalersi, nello svolgimento delle funzioni loro intestate, di un organo neutrale e professionalmente qualificato, in grado di fornire gli elementi di valutazione necessari ad assicurare la legalità della loro azione: è

innegabile che i pareri e le altre forme di collaborazione si inseriscano nello svolgimento dei procedimenti degli enti territoriali consentendo, nelle tematiche in relazione alle quali la collaborazione viene esercitata, scelte adeguate e ponderate.

Peraltro, la stessa giurisprudenza contabile ha puntualmente rammentato che dalla funzione consultiva resta esclusa qualsiasi forma di cogestione o co-amministrazione con l'organo di controllo esterno (cfr. *ex multis* parere sez. Lombardia, 11 febbraio 2009, n. 36). Quindi, i quesiti, oltre a riguardare una questione di contabilità pubblica, devono avere carattere generale ed essere astratti, cioè non direttamente funzionali all'adozione di specifici atti di gestione, che afferiscono alla sfera discrezionale della potestà amministrativa dell'ente.

In secondo luogo, oltre a non intervenire nell'attività amministrativa nei termini predetti, tale funzione consultiva non deve sovrapporsi con l'esercizio di altre funzioni di controllo della Corte, né tantomeno interferire con l'esercizio di funzioni giurisdizionali (in sede civile, penale, amministrativa o contabile).

Venendo all'esame del quesito proposto nel caso di specie, si osserva che concerne la materia della spesa del personale, disciplinata da norme tipicamente finanziarie e, pertanto, il quesito si presenta oggettivamente ammissibile.

MERITO

1. Con il primo quesito l'ente chiede un motivato avviso sul rapporto tra disciplina della mobilità volontaria (disciplinata dall'art. 30 del D.lgs. n. 165/2001, sul punto cfr. SRC Friuli Venezia Giulia n. 115/2014/PAR) e limiti alle facoltà assunzionali, oggi determinati, per gli enti di maggiori dimensioni, dall'art. 3, comma 5, del D.L. n. 90/2014, conv. L. n. 114/2014.

La norma fondamentale sul rapporto tra disciplina finanziaria limitativa delle assunzioni e la mobilità finanziaria è costituita dall'articolo 1, comma 47, della Legge 30 dicembre 2004 n. 311 che così dispone: «*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, purché abbiano rispettato il patto di stabilità interno per l'anno precedente*».

La giurisprudenza contabile ha evidenziato come, in base alla lettera e alla *ratio legis*, dalla disposizione si può ricavare: a) che la norma si applica per le cessioni per mobilità intervenienti tra enti entrambi sottoposti a vincoli assunzionali, pur quando tale regime limitativo, rispetto agli enti coinvolti, risulti essere differenziato (cfr., in senso riepilogativo, il parere SRC Lombardia n. 115/2011); b) che in virtù di tale "condizione di neutralità", in un'ottica di pubblica amministrazione allargata, la cessione e la correlativa assunzione non determinano un accrescimento del contingente di personale impiegato, favorendone invece la razionale distribuzione ai sensi dell'art. 6, comma 1, ultimo inciso, del D.lgs. 165/2001; c) che pertanto

tale assunzione può intervenire in deroga al regime del c.d. *turn-over*. La disciplina del *turn-over*, contenuta in varie disposizioni legislative avvicendatesi nel tempo (per gli enti soggetti al Patto di stabilità, oggi, cfr. l'art. 3, comma 5, del D.L. n. 90/2014, conv. L. n. 114/2014, su cui si è espressa la Sez. Autonomie n. 27/SEZAUT/2014/QMIG; per ciò che concerne gli enti non soggetti al Patto di stabilità cfr. l'art. 1, comma 562 della L. 296/2006) determina le capacità assunzionali e i limiti alle stesse sulla base di una costante correlazione tra la spesa per le "cessazioni" intervenute in anni precedenti (il c.d. *budget*) e lo spazio finanziario legislativamente previsto per nuove "assunzioni" (determinato di norma in una percentuale di tale *budget*); di conseguenza, nella prospettiva della "neutralità finanziaria adottata dall'art. 1, comma 47, della L. n. 311/2004, le cessioni per interscambio non erano da considerarsi come "assunzioni" per l'ente cessionario, né come "cessazioni" per l'ente cedente (cfr. Sezioni riunite n. 59/CONTR/10 del 6 dicembre 2010 nonché SRC Lombardia n. 314/2011/PAR; SRC Lombardia n. 75/2015/PAR).

Cionondimeno, la stessa giurisprudenza, pur in presenza della richiamata condizione di "neutralità", ha evidenziato come la cessione deve essere compatibile con gli obblighi di contenimento della spesa complessiva sul personale e con le norme generali di coordinamento della finanza pubblica (i.e. patto di stabilità). Inoltre, la deroga alla disciplina limitativa delle assunzioni consentita ai sensi dell'art. 1, comma 47, della L. n. 311/2004, è per concorde interpretazione esclusa ove l'ente cessionario incorra in un divieto di reclutamento collegato alla violazione del patto di stabilità interno o alla violazione di altre norme finanziarie.

1.1. Tuttavia, su tale interpretazione, sostanzialmente consolidata, è intervenuto l'art. 14 comma 7 del più recente D.L. n. 95/2012, conv. con Legge n. 135/2012 (poi integrato dall'art. 2, comma 1, lett. b), del D.L. n. 101/2013, convertito con legge n. 125/2013), che, da un lato, ha sostanzialmente confermato la logica della pregressa giurisprudenza della Corte (SRC Campania n. 11/2014/PAR), dall'altro ha precisato come «*le cessazioni dal servizio per processi di mobilità, nonché quelle disposte a seguito dell'applicazione della disposizione di cui all'articolo 2, comma 11, lettera a), limitatamente al periodo di tempo necessario al raggiungimento dei requisiti previsti dall'articolo 24 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, non possono essere calcolate come risparmio utile per definire l'ammontare delle disponibilità finanziarie da destinare alle assunzioni o il numero delle unità sostituibili in relazione alle limitazioni del turn over*».

La norma in discorso ha reso più rigorosa l'elaborazione interpretativa pregressa, statuendo la non computabilità a titolo di "cessazione" alla mobilità in uscita, anche quando l'ente di destinazione non è sottoposto a vicoli assunzionali (cfr. SRC Campania n. 37/2014/PAR conformemente a SRC Lombardia n. 373/2012/PAR e n. 539/2013/PAR; SRC Liguria n. 48/2014). La *ratio* di quest'ultima novella normativa appare quella di favorire al massimo la

spending review sul piano della spesa di personale complessiva della pubblica amministrazione, consentendo agli enti di calcolare il risparmio per interruzione del rapporto solo se vi sia un'effettiva recisione del legame con la P.A. unitariamente intesa.

Infatti, con il successivo art. 3, comma 5, del D.L. n. 90/2014, mentre si prevede un regime sempre meno stringente per le quote ammesse di *turn-over* (con un progressivo accrescimento della percentuale computabile per le assunzioni, fino a raggiungere, nel 2018 il 100%), per altro verso, si ha cura di precisare che «*Resta fermo quanto disposto dall'articolo 16, comma 9, del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135*».

1.2. In definitiva, il reclutamento derivante da mobilità volontaria è "neutro" ed irrilevante per la disciplina del *turn-over* solo se proveniente da altri enti sottoposti a vincoli assunzionali (e non anche se l'ente cedente non lo è); per contro non costituisce mai cessazione in "uscita", per l'ente cessionario, il quale, quindi, non può computare la spesa correlata all'unità ceduta per il calcolo del *budget* di future assunzioni, anche se la cessione è effettuata verso enti non sottoposti a vincoli assunzionali.

2. Con riguardo al secondo quesito si osserva che ove non si realizzi cessione di personale, ma semplice novazione del rapporto con la medesima pubblica amministrazione, con estinzione del precedente rapporto e creazione di un nuovo rapporto funzionale in progressione verticale, si ritiene che non sia ravvisabile nel sistema una deroga simile a quella dell'art. 1, comma 47 della L. n. 311/2004. Pertanto, ai fini del *turn-over* ai sensi dell'art. 3, comma 5, del D.L. n. 90/2014, tali operazioni vanno considerate come "cessazioni" per quanto concerne il precedente rapporto contrattuale estinto, mentre l'assunzione con il nuovo contratto potrà essere effettuata solo se saranno presenti, in base alle percentuali di legge, sufficienti spazi finanziari nel *budget* di legge.

Pertanto, nel caso in cui il vecchio rapporto prevedesse un regime retributivo più oneroso per la p.a. datrice di lavoro, con un conseguente risparmio netto sulla singola unità riassunta, ciò ridonderà in termini di maggiore spazio finanziario per le nuove assunzioni e non come causa di "neutralizzazione" dell'intera vicenda novativa ai fini del *turn-over*. La disciplina in questione, infatti, non ha come presupposto la preliminare verifica, in concreto, della maggiore spesa derivante dalla "nuova assunzione", ma la determinazione di un meccanismo in grado di presidiare, astrattamente, l'intero ciclo dell'assunzione e del ricambio del personale.

3. Così ricostruita la disciplina del *turn-over*, correlata all'istituto della mobilità volontaria, non può peraltro essere sottaciuto l'impatto che sul richiamato sistema ha avuto la recente norma transitoria recentemente introdotta per disciplinare le facoltà assunzionali degli enti nell'attuale fase storica di riassorbimento del personale soprannumerario di province e città metropolitane (art. 1, comma 424, della legge di stabilità per il 2015, L. n. 190/2014) che, per favorire il riassorbimento del personale soprannumerario delle province e delle città

metropolitane, per il biennio 2015 e 2016, ha sottoposto ad un sistema speciale di vincoli le facoltà assunzionali degli enti locali, compreso l'evenienza di reclutamenti a mezzo di mobilità volontaria (art. 30 D.lgs. n. 165/2011).

In estrema sintesi, la disposizione prevede il congelamento, per il 2015 e 2016, del reclutamento di personale "esterno" alla p.a., *rectius*, la sottoposizione di tale reclutamento ad un percorso prioritario condizionante, presidiato da una grave sanzione (la nullità testuale). Segnatamente, con riferimento agli enti locali sottoposti al Patto di stabilità, gli spazi finanziari per il reclutamento di personale devono prioritariamente essere impiegati

- a. per l'assorbimento del personale soprannumerario e per i correlativi processi di mobilità *ex lege* relativi alla riduzione degli organici di province e città metropolitane. In quest'ottica, in funzione incentivante, per favorire l'assorbimento di tale personale, l'art. 1, comma 424, della Legge n. 190/2014 ha previsto
 - i. la possibilità di utilizzare pienamente (fino al 100%) gli spazi finanziari creatisi per effetto di cessazioni di personale. Si prevede, infatti, che le regioni e gli enti locali possano destinare la restante percentuale della spesa relativa al personale di ruolo cessato negli anni 2014 e 2015, impiegando nel 2015 un ulteriore 40% del costo delle cessazioni intervenute per assumere personale proveniente dalle province (considerato che l'art. 3, comma 5, D.L. n. 90/2014 prevede assunzioni nel limite del 60% della spesa correlata alle cessazioni); nel 2016 un ulteriore 20% (vale a dire il complemento a 100 della percentuale per il *turn-over*, prevista, dal citato art. 3, comma 5, nell'80% della spesa per pregresse cessazioni);
 - ii. la neutralizzazione del carico finanziario delle "assunzioni" effettuate per la ricollocazione nei propri ruoli delle unità soprannumerarie, ma soltanto in riferimento ai vigenti limiti di spesa di personale di cui all'articolo 1, comma 557, della legge n. 296/2006, "Fermi restando i vincoli del patto di stabilità interno e la sostenibilità finanziaria e di bilancio dell'ente";
- b. sono ammesse le assunzioni di personale esterno, ma solo se si tratta di soggetti vincitori di concorso pubblico collocati in graduatorie vigenti o approvate dallo stesso ente locale alla data di entrata in vigore della presente legge. In merito, con pronuncia nomofilattica, la Sezione Autonomie, con deliberazione n. 19/2015/QMIG del 16 giugno 2015 ha specificato che la facoltà di attingere alle graduatorie di concorsi pubblici approvati da altri enti locali, astrattamente riconosciuta dall'art. 4, comma 3-ter del decreto legge 31 agosto 2013, n. 101, convertito dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125, è preclusa fino alla completa ricollocazione del personale soprannumerario senza alcuna limitazione geografica.

La norma prevede, infine, la nullità delle assunzioni effettuate in violazione della richiamata disciplina.

In base a quanto chiarito dal recente pronunciamento nomofilattico della Sezione autonomie (deliberazione n. 19/2015/QMIG del 16 giugno 2015), per il biennio in considerazione, agli enti locali non è consentito indire bandi di procedure di mobilità volontaria ai sensi dell'art. 30 del D.lgs n. 165/2001, se non esclusivamente a conclusione del processo di ricollocazione del personale soprannumerario destinatario dei processi di mobilità, essendo prioritario il ricollocamento del personale soprannumerario degli enti di area vasta.

P.Q.M.

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

L'estensore

f.to Dott. Francesco Sucameli

Il Presidente

f.to Dott. Ciro Valentino

Depositata in Segreteria il

01 luglio 2015

Per Il Direttore della Segreteria

f.to Dott. ssa Beatrice Montecuolo