



REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

IN

**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
LOMBARDIA**

composta dai magistrati:

dott. Gianluca Braghò	Presidente f.f.
dott. Donato Centrone	Referendario
dott. Andrea Luberti	Referendario
dott. Paolo Bertozzi	Referendario (relatore)
dott. Cristian Pettinari	Referendario
dott. Giovanni Guida	Referendario
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	Referendario

nell'adunanza in Camera di consiglio del 11 dicembre 2014

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 recante il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

vista la nota N. 11631 del 10 ottobre 2014, con la quale il comune di Berbenno (BG) ha chiesto un parere nell'ambito delle funzioni consultive attribuite alle Sezioni regionali di questa Corte;

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'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta del Sindaco del comune sopra citato;

udito il relatore dott. Paolo Bertozzi.

preMESSo che

Con la nota sopra citata il Sindaco di Berbenno richiede un parere sulla corretta interpretazione dell'art. 3, comma 5-quater, del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, riguardante i vincoli in materia di assunzione di personale a tempo indeterminato da parte degli enti locali.

A tal fine espone che il 31 marzo 2015 sarà collocato in pensione il responsabile del servizio tecnico, categoria D1, unico dipendente tecnico nel settore, e l'amministrazione vorrebbe trasformare il posto da tempo pieno a tempo ridotto (24 ore settimanali) per poi procedere ad una nuova assunzione.

In considerazione del fatto che nel 2011 era cessato per pensionamento un dipendente non più sostituito, si formulano i seguenti quesiti:

- se il personale cessato nel 2011 possa essere considerato ai fini del calcolo del limite dell'80 per cento della spesa relativa al personale di ruolo cessato dal servizio nell'anno 2014;
- se, nel caso fosse corretto il criterio di calcolo sopra riferito, il comune possa, nell'anno 2015, ricoprire il posto che si renderà vacante nello stesso anno con l'istituto della mobilità volontaria o con concorso pubblico.

Il Sindaco riferisce inoltre, nella stessa nota, che nell'ufficio tecnico presta servizio in convenzione a orario ridotto una ulteriore unità di personale, di categoria C1, dipendente di un altro comune.

Si chiede al riguardo se il comune istante possa istituire nel 2015 il posto in pianta organica da part-time a tempo pieno e assumere il predetto dipendente previo trasferimento dal comune capofila mediante mobilità volontaria.

ammissibilità

L'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, recante *"disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3"*, prevede che le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane

possano richiedere pareri in materia di contabilità pubblica alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

Quest'ultime risultano quindi investite, per effetto della legge sopra citata, di una nuova funzione di consulenza che si affianca a quella del controllo sulla sana gestione finanziaria degli enti locali, previsto dal precedente comma 7, quale ulteriore esplicazione delle "forme di collaborazione" tra la Corte dei conti e le autonomie territoriali promossa dalla stessa legge al fine di assicurare il coordinamento della finanza pubblica.

La Sezione Autonomie della stessa Corte dei conti, con atto del 27 aprile 2004, in seguito integrato con le deliberazioni n. 5/AUT/2006 e n. 9/SEZAUT/2009, ha fissato i principi e le modalità per l'esercizio della funzione consultiva sopra descritta, individuando, tra l'altro, i soggetti legittimati alla richiesta di parere e le singole materie riconducibili alla nozione di contabilità pubblica.

Questa Sezione regionale è quindi chiamata a verificare, in via preliminare, l'ammissibilità della richiesta in esame, sia sotto il profilo soggettivo (legittimazione dell'organo richiedente) sia sotto il profilo oggettivo (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica).

I. Ammissibilità soggettiva.

L'art. 7, comma 8, della citata legge 5 giugno 2003, n. 131, come detto, riserva la facoltà di richiedere pareri in materia di contabilità pubblica esclusivamente alle Regioni e, *"di norma per il tramite del consiglio delle Autonomie locali"*, ai Comuni, alle Province e alle Città metropolitane.

Tale facoltà, stante la natura speciale della funzione consultiva attribuita alla Corte, non può pertanto essere estesa a soggetti diversi da quelli espressamente indicati dalla legge. La legittimazione alla richiesta di parere, inoltre, per i riflessi che ne possono scaturire sulla gestione finanziaria dell'ente, deve essere riconosciuta all'organo legislativamente investito della rappresentanza legale dell'ente medesimo ed individuabile, di regola, nel Presidente della Giunta regionale, nel Sindaco e nel Presidente della Provincia.

La mancata formulazione delle richieste provenienti da Comuni, Province e Città metropolitane per il tramite del Consiglio delle autonomie locali, secondo il consolidato orientamento della Sezione, non impedisce l'ammissibilità delle stesse, in attesa dell'entrata in funzione del predetto organo.

La richiesta di parere in esame, proveniente dal Sindaco del comune, legale rappresentante dell'ente e, come tale, legittimato a proporla, deve quindi ritenersi ammissibile sotto il profilo soggettivo.

II. Ammissibilità oggettiva.

La facoltà di richiedere pareri, oltre ad essere limitata ai soggetti sopra indicati, risulta legislativamente circoscritta alla sola materia della contabilità pubblica.

La funzione di consulenza riconosciuta alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti non è quindi di carattere generale, ma, coerentemente con le finalità di coordinamento della finanza pubblica perseguite dalla legge attributiva, si esplica esclusivamente su quesiti attinenti l'interpretazione di norme di contabilità e finanza pubblica, in modo da assicurarne una uniforme applicazione da parte delle autonomie territoriali.

Le Sezioni Riunite della Corte dei conti, chiamate a pronunciarsi nell'esercizio delle funzioni di coordinamento ad esse assegnate dall'art. 17, comma 31, del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, con la deliberazione n. 54/2010, hanno precisato che la funzione consultiva deve svolgersi anche in ordine a quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica, e in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'ente e sui pertinenti equilibri di bilancio.

Si ritiene, in ogni caso, che il parere possa essere fornito solo rispetto a questioni di carattere generale che si prestino ad essere considerate in astratto, escludendo ogni valutazione su atti o casi specifici che determinerebbe un'ingerenza della Corte nella concreta attività dell'ente e, in ultima analisi, una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza riconosciuta alla Corte dei conti dalla Costituzione repubblicana.

Le Sezioni regionali non possono pronunciarsi, inoltre, su quesiti che implicino valutazioni di comportamenti amministrativi suscettibili di interferire con altre funzioni intestate alla stessa Corte dei conti, ad altri organi giurisdizionali o a soggetti pubblici investiti dalla legge di funzioni di controllo o consulenza in determinate materie.

La richiesta in parola, pur essendo formulata con riferimento ad un caso specifico, può ritenersi ammissibile anche sotto il profilo oggettivo, nella misura in cui si presta ad ottenere indicazioni generali riguardanti i vincoli di finanza pubblica in materia di assunzioni di personale, fermo restando che rimane rimessa all'ente istante ogni valutazione sulla fattispecie concreta.

merito

L'esame del merito delle questioni proposte, nei termini sopra riferiti, richiede di verificare le condizioni alle quali un ente locale, a fronte dei divieti e dei limiti imposti dai principi di coordinamento della finanza pubblica, possa procedere all'assunzione di personale a tempo indeterminato.

Si tratta di chiarire, in primo luogo, come debba essere calcolato il limite delle risorse destinabili alle nuove assunzioni nell'ambito della disciplina del c.d. turn over del personale, recentemente ridefinita dall'art. 3 del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90,

convertito dalla legge 11 agosto 2014, n. 114 per gli enti sottoposti al patto di stabilità interno.

Il comma 5 dell'articolo citato stabilisce che "negli anni 2014 e 2015 le regioni e gli enti locali sottoposti al patto di stabilità interno procedono ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente ad una spesa pari al 60 per cento di quella relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente. 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. La predetta facoltà ad assumere è fissata nella misura dell'80 per cento negli anni 2016 e 2017 e del 100 per cento a decorrere dall'anno 2018. Restano ferme le disposizioni previste dall'articolo 1, commi 557, 557-bis e 557-ter, della legge 27 dicembre 2006, n. 296. A decorrere dall'anno 2014 è consentito il cumulo delle risorse destinate alle assunzioni per un arco temporale non superiore a tre anni, nel rispetto della programmazione del fabbisogno e di quella finanziaria e contabile. L'articolo 76, comma 7, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 è abrogato".

Il successivo comma 5-quater del medesimo articolo, introdotto dalla legge 11 agosto 2014, n. 114 di conversione del decreto legge, amplia i predetti limiti assunzionali a favore degli enti che presentino determinate condizioni, prevedendo che *"fermi restando i vincoli generali sulla spesa di personale, gli enti indicati al comma 5, la cui incidenza delle spese di personale sulla spesa corrente è pari o inferiore al 25 per cento, possono procedere ad assunzioni a tempo indeterminato, a decorrere dal 1° gennaio 2014, nel limite dell'80 per cento della spesa relativa al personale di ruolo cessato dal servizio nell'anno precedente e nel limite del 100 per cento a decorrere dall'anno 2015".*

Ne viene pertanto che gli enti locali soggetti al patto di stabilità potranno procedere ad assunzioni nei diversi limiti stabiliti dai dall'art. 3, comma 5 oppure comma 5-quater del decreto n. 90/2014, sopra richiamati, a seconda che il rapporto tra spesa di personale e il totale della spesa corrente sia superiore oppure inferiore (o pari) al 25 per cento e sempre che abbiano rispettato gli obiettivi del patto di stabilità interno e l'obbligo di riduzione delle spese di personale di cui all'art. 1, comma 557, della legge n. 296/2006 e quindi non incorrano nel divieto assoluto di assunzione previsto dall'art. 76, comma 4, del decreto legge n. 112/2008.

Si deve peraltro ricordare che l'art. 1, comma 557-quater della legge n. 296/2006, introdotto dallo stesso art. 3, comma 5-bis del decreto legge n. 90/2014, precisa che *"ai fini dell'applicazione del comma 557, a decorrere dall'anno 2014 gli enti assicurano, nell'ambito della programmazione triennale dei fabbisogni di personale, il contenimento delle spese di personale con riferimento al valore medio del triennio precedente alla data di entrata in vigore della presente disposizione"*

Rimangono stabiliti dall'art. 1, comma 562, della citata legge n. 296/2006 i vincoli assunzionali dei comuni non sottoposti alle regole del patto di stabilità che possono procedere all'assunzione di personale nel limite delle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nel precedente anno.

In vigore della disciplina precedente alla riforma questa Sezione ha più volte ribadito che ai fini del computo del limite del 50 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente previsto dal art. 76, comma 7, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, ora abrogato, potessero cumularsi i risparmi di spesa (c.d. resti) per cessazioni intervenute anche negli anni precedenti a quello di riferimento e non utilizzati.

Il predetto orientamento, condiviso da altre Sezioni regionali di controllo, che ha esteso a tutti gli enti locali un principio espressamente sancito dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti con la deliberazione n. 52/CONTR/2010 per i comuni non sottoposti al patto di stabilità (Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 167/2011/PAR e n. 18/2013/PAR; Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazione n. 176/2012/PAR; Sezione regionale di controllo per la Liguria, deliberazione n. 21/2013/PAR) non può essere riproposto con riferimento al nuovo regime vincolistico introdotto dalla riforma del 2014.

La Sezione delle Autonomie, chiamata a pronunciarsi sulla questione, con la deliberazione n. 27/2014/QMIG del 21 novembre 2014, ha espressamente escluso per gli enti sottoposti al patto di stabilità la possibilità di cumulare "i resti" agli effetti del calcolo del limite di spesa per le nuove assunzioni.

Si evidenzia in particolare che *"il cumulo delle risorse destinate alle assunzioni per un arco temporale non superiore a tre anni, nel rispetto della programmazione del fabbisogno e di quella finanziaria e contabile"*, consentito dall'art. 3 comma 5, del citato decreto legge n. 90/2014 a decorrere dal 2014, si riferisca non alle cessazioni intervenute negli anni pregressi quanto alle cessazioni future già definite per il triennio successivo di cui gli enti potranno tenere conto nella programmazione delle assunzioni.

In considerazione della significativa modifica legislativa intervenuta in materia, la Sezione delle Autonomie ritiene pertanto di non poter estendere, l'interpretazione di cui alla deliberazione n. 52/2010 delle Sezioni Riunite agli enti sottoposti al patto di stabilità.

Viene espressamente rilevato al riguardo che *"gli interventi effettuati dal legislatore hanno un impatto complessivo e sono indirizzati a disciplinare ex novo la materia delle assunzioni del personale per gli enti sottoposti al patto di stabilità, non lasciando spazio per interpretazioni estensive"*.

Alla luce dei principi enunciati nella citata deliberazione cui le Sezioni regionali di controllo sono tenute a conformarsi ai sensi dell'art. 6, comma 4, del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, può darsi risposta ai primi due quesiti formulati dal comune istante.

La spesa corrispondente alle cessazioni di personale avvenute nel 2011 non può essere considerata ai fini del computo dei limiti stabiliti dall'art. 3, commi 5 e 5-quater, del decreto legge n. 90/2014 per procedere a nuove assunzioni negli anni 2014 e successivi.

L'ente dovrà pertanto calcolare la percentuale di spesa con esclusivo riferimento alle cessazioni intervenute nell'anno precedente con la possibilità, a decorrere dall'anno 2014, di cumulare le risorse destinate alle assunzioni per un arco temporale non superiore ai successivi tre anni nel senso precisato dalla deliberazione della Sezione delle Autonomie sopra richiamata.

Qualora il comune intendesse acquisire personale mediante procedura di mobilità potrà invece fare riferimento ai principi elaborati dalla giurisprudenza contabile che si espongono di seguito.

L'art. 1, comma 47, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 stabilisce che *"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 predetta disposizione è stata oggetto di ripetute pronunce delle Sezioni di controllo della Corte dei conti, chiamate a chiarirne la portata applicativa rispetto all'ammissibilità del ricorso al trasferimento per mobilità in deroga ai vincoli di assunzione del personale stabiliti dalla legge, (Sezioni riunite, deliberazioni n. 53/CONTR/2010 e 59/CONTR/2010; Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 21/2009; Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazioni n. 539/2013/PAR, n. 90/2013/PAR, n. 373/2012, n. 169/2012/PAR).

Si è ritenuto, in particolare, che la deroga al regime limitativo delle assunzioni recata dalla disposizione di legge in esame si fondi sul fatto che la mobilità, anche intercompartimentale, tra amministrazioni sottoposte a disciplina limitativa, non genera alcuna variazione della spesa complessiva e quindi l'operazione risulta neutra per la finanza pubblica.

Le Sezioni riunite hanno precisato sul punto che l'obiettivo della neutralità finanziaria si può conseguire, a livello di comparto, quando entrambe le amministrazioni pubbliche interessate dal processo di mobilità siano soggette a vincoli di assunzione e, in particolare, trattandosi di enti locali siano in regola con le prescrizioni del patto di stabilità (Sezioni riunite, deliberazione n. 53/CONTR/2010).

Al contrario, quando l'amministrazione cedente non è sottoposta a vincoli assunzionali che riguardano, viceversa, solo l'amministrazione ricevente, la mobilità non può essere considerata neutrale, integrando a tutti gli effetti una nuova assunzione.

La stessa giurisprudenza contabile ha anche affrontato la questione relativa al rapporto tra la disposizione in esame e la disciplina del c.d. "turn-over" negli enti locali, e in particolare, per quanto riguarda gli enti soggetti al patto di stabilità, con l'art. 76, comma 7, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 oggi abrogato, con conclusioni che possono essere mantenute anche per la nuova disciplina dei vincoli assunzionali definita dal più volte citato art. 3 del decreto legge n. 90/2014.

La "neutralità finanziaria" della mobilità tra enti sottoposti ad un regime limitativo della facoltà di procedere al reclutamento di personale ha portato, conseguentemente, a ritenere che il trasferimento in mobilità, per l'ente di origine, non costituisce "cessazione" legittimante assunzioni sul mercato del lavoro esterno alla pubblica amministrazione; correlativamente l'ingresso di personale in mobilità, per l'ente destinatario, non costituisce "assunzione", e pertanto non comporta alcuna diminuzione della disponibilità di spesa da destinare alle nuove assunzioni (Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 373/2012/PAR).

Le predette asserzioni hanno recentemente trovato conferma anche sul piano normativo per effetto dell'art. 14, comma 7, del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito dalla legge 7 agosto 2012, n. 135 ove si afferma che *"le cessazioni dal servizio per processi di mobilità nonché a seguito dell'applicazione della disposizione di cui all'articolo 2, comma 11, lettera a), 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"*.

Il divieto di conteggiare la cessazione per mobilità agli effetti del risparmio di spesa da destinare a nuove assunzioni viene quindi ad essere ribadito in termini generali e conseguentemente esteso anche all'ipotesi di cessione di personale ad enti non sottoposti a vincoli assunzionali (per l'esame della portata applicativa della norma si rinvia alla deliberazione di questa Sezione n. 373/2012/PAR).

Il ricorso alla procedura di mobilità che consente, nei termini sopra riferiti, di derogare alla disciplina del turn-over, deve tuttavia ritenersi precluso per gli enti sottoposti ai divieti assoluti di assunzione conseguenti alla violazione del patto di stabilità interno e degli obblighi di riduzione della spesa per il personale richiesti dalle leggi di coordinamento della finanza pubblica.

L'art. 76, comma 4, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112 vieta *"di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale"* agli enti che nell'esercizio precedente non abbiano rispettato il patto di stabilità interno e, in forza del rinvio disposto dall'art. 1, comma 557-ter, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, agli enti (sottoposti al patto di stabilità) che non abbiano rispettato l'obbligo di riduzione della spesa di personale di cui al precedente comma 557.

Il divieto posto dalle predette disposizioni, come rilevato più volte nei pareri resi da questa Sezione, appare diretto, oltre che a sanzionare il mancato rispetto di un obbligo imposto dalla legge, anche a limitare sul piano amministrativo l'attività discrezionale dell'ente onde indurlo ad attivare una politica di riduzione della spesa di personale, quale voce che maggiormente incide sul più generale volume della spesa corrente.

Alla luce delle predette considerazioni può trovare risposta anche l'ulteriore quesito formulato dal comune istante che, a prescindere dal regime del turn over, potrà ricevere per mobilità una unità di personale proveniente da altro comune ugualmente sottoposto ai medesimi vincoli assunzionali subordinatamente al rispetto dei sopra menzionati vincoli di finanza pubblica, ovverosia:

- il conseguimento degli obiettivi del patto di stabilità interno;
- la riduzione della spesa per il personale nei termini definiti dall'art. 1, comma 557, della legge 27 dicembre 2006, n. 266.

Al limite imposto da quest'ultima disposizione deve ritenersi subordinata anche la possibilità di portare a tempo pieno la prestazione oraria richiesta al dipendente trasferito, sempre che quest'ultimo, indipendentemente dalla ripartizione dell'attività lavorativa tra i comuni convenzionati, prestasse originariamente servizio a tempo pieno. Viceversa non si configurerebbe il requisito della neutralità finanziaria della mobilità e la stessa dovrebbe considerarsi nuova assunzione soggetta ai vincoli di spesa sopra richiamati.

P.Q.M.

Nelle considerazioni che precedono è espresso il parere della Sezione.

Così deliberato nella Camera di consiglio del 11 dicembre 2014.

Il Relatore
(dott. Paolo Bertozzi)

Il Presidente
(dott. Gianluca Braghò)

Depositato in Segreteria
il 19/12/2014

Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)