

**CORTE DEI CONTI**

**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE**

Delibera n. *71*/2012/SRCPIE/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, nella camera di consiglio del 18 aprile 2012 composta dai Magistrati:

Dott.ssa	Enrica LATERZA	Presidente
Dott.	Gianfranco BATTELLI	Consigliere
Dott.	Giancarlo ASTEGIANO	Consigliere
Dott.	Giuseppe Maria MEZZAPESA	Primo referendario
Dott.	Walter BERRUTI	Primo referendario
Dott.ssa	Alessandra OLESSINA	Primo referendario relatore

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, 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 d'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 deliberazione della Sezione delle Autonomie del 17 febbraio 2006, n. 5;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite di questa Corte n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;

Vista la nota proveniente dal Comune di Pavarolo (TO), n. 116/2012, pervenuta tramite il Consiglio delle Autonomie locali in data 24 gennaio 2012, avente per oggetto una richiesta di parere in materia di spesa di personale;

Vista l'Ordinanza n. 15/2012, con la quale la Presidente di questa Sezione di controllo ha convocato la Sezione per l'odierna seduta e ha nominato relatore il Primo Referendario Dott.ssa Alessandra Olessina;

Udito il relatore;

### **PREMESSO IN FATTO**

Con la nota indicata in epigrafe, il Sindaco del Comune di Pavarolo (TO), Ente di popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, ha chiesto a questa Sezione un parere in merito alla possibilità di procedere, nel corso del 2012, nel rispetto dei limiti di spesa per il personale, all'assunzione di un dipendente di cat. C mediante procedure concorsuali precedute dall'esperimento degli Istituti della mobilità di cui all'art. 30, comma 2bis e all'art. 34bis del D. Lgs. 30 marzo 2001, n. 165 e coprire un altro posto a tempo pieno previsto nella dotazione organica esclusivamente attraverso una procedura di passaggio diretto ex art. 30, comma 1, del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, non considerando pertanto tale seconda operazione in entrata come una nuova assunzione.

Talora ciò fosse ritenuto possibile, si chiede di conoscere se l'operazione debba avvenire esclusivamente con un Ente non soggetto al Patto di stabilità o se il dipendente possa provenire anche da un Ente soggetto al Patto, sulla base della considerazione che anche quest'ultimo è attualmente soggetto ad uno specifico regime vincolistico in materia di assunzioni.

Spiega il Sindaco che l'Ente ha registrato la cessazione dal servizio di un dipendente cat. C nel corso dell'anno 2008 ed ha proceduto all'assunzione di un dipendente cat. B part-time al 50% nell'anno 2009 e che nel corso del 2011 è cessata dal servizio una dipendente cat. D.

### **CONSIDERATO IN DIRITTO**

#### **1. Ammissibilità della richiesta.**

La richiesta di parere in esame è fondata sull'art. 7, comma 8, della Legge 5 giugno 2003, n. 131, che, innovando nel sistema delle tradizionali funzioni della Corte dei conti, ha previsto 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 della Corte dei conti 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.

#### **1.1. Requisito soggettivo.**

La legittimazione a richiedere pareri è circoscritta ai soli Enti previsti dal citato art. 7, comma 8, della Legge n. 131/2003, ossia le Regioni, le Province, i Comuni e le Città metropolitane.

Fatta eccezione per le Regioni, le richieste di parere devono essere inoltrate alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti di norma per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali.

Inoltre, la richiesta di parere può considerarsi ammissibile solo se proveniente dall'Organo rappresentativo dell'Ente, ossia, di norma, dal Presidente della Giunta regionale, dal Presidente della Provincia e dal Sindaco. Trattandosi, infatti, di richieste di parere in materia di contabilità pubblica che implicano riflessi sulle concrete scelte gestionali, la legittimazione ad interpellare la Corte dei conti spetta all'organo di vertice dell'Amministrazione della Regione o dell'Ente locale.

La richiesta di parere in esame proviene dal Comune di Pavarolo (TO), è stata formalizzata dal suo Sindaco ed è stata trasmessa per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali.

Pertanto, sotto il profilo soggettivo, essa è ammissibile.

#### **1.2. Requisito oggettivo.**

I pareri sono previsti dalla Legge n. 131/2003 esclusivamente nella materia della contabilità pubblica.

L'ambito oggettivo di tale locuzione, in conformità a quanto stabilito dalla Sezione delle Autonomie di questa Corte nel citato atto d'indirizzo del 27 aprile 2004, nonché nella deliberazione n. 5 del 2006, deve ritenersi riferito all'*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 finanziario-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli*".

Le Sezioni riunite di questa Corte, nell'esercizio della funzione di orientamento generale assegnata dall'art. 17, comma 31, del D.L. 1

luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, nella Legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno ulteriormente precisato che la funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo nei confronti degli Enti territoriali 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 (deliberazione n. 54 del 2010).

In ogni caso, come più volte ribadito da questa Corte, possono essere oggetto della funzione consultiva le sole richieste di parere volte ad ottenere un esame da un punto di vista astratto e su temi di carattere generale. Devono, cioè, ritenersi inammissibili le richieste concernenti valutazioni su casi o atti gestionali specifici, tali da determinare un'ingerenza della Corte dei conti nella concreta attività dell'Ente e, in ultima analisi, una compartecipazione all'Amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza della Corte dei conti quale organo magistratuale.

Infine, sempre con riferimento al profilo dell'ammissibilità oggettiva delle richieste di parere, va evidenziato che la funzione consultiva non può riguardare quesiti che implicino valutazioni di fattispecie di responsabilità oggetto d'iniziativa giudiziaria, anche eventuali, della Procura della stessa Corte dei conti o comunque potenzialmente oggetto di esame da parte di altri organi di giurisdizione.

La richiesta di parere in esame, pur essendo inerente ad una fattispecie concreta e definita, riguarda l'interpretazione ed applicazione di disposizioni normative in materia di vincoli di finanza pubblica alla spesa di personale e deve ritenersi, pertanto, ammissibile anche dal punto di vista oggettivo.

## **2. Merito**

La richiesta di parere in esame proviene da un Ente non soggetto al Patto di stabilità; viene pertanto in rilievo la generale normativa sui limiti alle assunzioni e alla spesa del personale prevista per questa categoria di Enti, nonché la specifica disciplina in materia di mobilità vigente per le Amministrazioni assoggettate ad un regime di limitazione delle assunzioni (sull'argomento cfr. i precedenti di questa Sezione regionale di controllo n. 64/2011, n. 42/2011, n. 94/2010, n. 77/2010 e n. 59/2010).

Quanto al primo aspetto, si evidenzia come per tutti gli Enti non sottoposti al Patto di stabilità restano fermi, senza possibilità di deroga, gli obblighi di cui al comma 562 dell'articolo unico della Legge 27 dicembre 2006, n. 296, che recita: *"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"*.

In merito alla corretta interpretazione di quest'ultima disposizione, si segnala che le Sezioni Riunite in sede di controllo di questa Corte, con pronuncia di orientamento generale, hanno precisato che l'espressione "nel precedente anno" deve riferirsi a tutte le vacanze complessivamente verificatesi dall'entrata in vigore della norma limitatrice, non ancora coperte alla data di riferimento, e dunque rifluenti nell'anno precedente a quello nel quale si intende effettuare l'assunzione (delibera n. 52 dell'11 novembre 2010).

Occorre, inoltre, far riferimento alla disposizione contenuta nell'art. 76, comma 7, del D.L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito nella Legge 6 agosto 2008, n. 133, come sostituito dall'art. 14, comma 9, del D.L. 31 maggio 2010, n. 78, convertito nella Legge 30 luglio 2010, n. 122 e s.m.i., che prevede che *"E' fatto divieto agli Enti nei quali l'incidenza delle spese di personale e' pari o superiore al 50 per cento delle spese correnti di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale; i restanti Enti possono procedere ad assunzioni di personale nel limite del 20 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente."*

Le Sezioni Riunite, con delibera n. 3 del 2011, hanno precisato che *"per gli Enti locali non sottoposti alle regole del Patto di stabilità interno permane la specifica disciplina disposta dall'art. 1, comma 562, della Legge n. 296/2006, ivi compreso il peculiare vincolo assunzionale, per cui la novella recata dall'art. 14, comma 9, del D.L. n. 78/2010, convertito nella Legge n. 122/2010 si applica limitatamente al generale vincolo relativo all'incidenza delle spese di personale su quelle correnti"*.

Individuata la disciplina in materia di assunzioni e spesa del personale applicabile agli Enti non soggetti al Patto di stabilità, con

particolare riguardo all'istituto della mobilità si evidenzia come la mobilità volontaria tra Pubbliche Amministrazioni anche di diverso comparto è disciplinata dall'art. 30 del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, come modificato ed integrato dal D.Lgs. 27 ottobre 2009, n. 150.

Il citato articolo, rubricato "*Passaggio diretto di personale tra amministrazioni diverse*" prevede che "*Le Amministrazioni possono ricoprire posti vacanti in organico mediante cessione del contratto di lavoro di dipendenti appartenenti alla stessa qualifica in servizio presso altre Amministrazioni, che facciano domanda di trasferimento.*"

Al sensi del comma 2bis del citato articolo, la procedura della mobilità è divenuta obbligatoria e propedeutica all'espletamento di qualsiasi procedura concorsuale per l'assunzione di nuovo personale.

Trova, inoltre, applicazione l'art. 1, comma 47, della Legge 30 dicembre 2004, n. 311, secondo cui "*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, purchè abbiano rispettato il Patto di stabilità interno per l'anno precedente.*"

La mobilità, anche intercompartimentale, risulta dunque ammessa tra Amministrazioni sottoposte a disciplina limitativa, in quanto modalità di trasferimento che non genera variazione della spesa complessiva, ovvero operazione neutra per la finanza pubblica.

Tuttavia, come precisato anche dal Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri, dapprima con la circolare n. 4/2008 e poi con parere n. 4 del 19 marzo 2010, la configurabilità della mobilità in termini di neutralità di spesa resta garantita solo ove avvenga tra Amministrazioni entrambe sottoposte a vincoli in materia di assunzioni a tempo indeterminato. In tal caso, infatti, la mobilità non è qualificabile come assunzione da parte dell'Amministrazione ricevente unità di personale in esito a procedure di mobilità e i nuovi ingressi non vengono imputati alla quota di assunzioni normativamente prevista. Correlativamente, la mobilità non può essere computata come cessazione da parte dell'Ente che cede personale in mobilità al fine di procedere all'instaurazione di nuove assunzioni al di fuori dei limiti previsti dalla disciplina vigente. Questa ricostruzione, già seguita da questa Sezione (cfr. delibera n. 59 del 2010), è stata ribadita dalle Sezioni Riunite in sede di controllo (delibera n. 59 dell'11

novembre 2010), che hanno ulteriormente precisato che, nell'ipotesi di mobilità tra Enti assoggettati a regime vincolistico, "l'Ente ricevente resta, infatti, libero di effettuare un numero di assunzioni compatibile con il regime vincolistico e con le vacanze residue di organico. In tale ricostruzione consentire all'Ente cedente di procedere a propria volta alla sostituzione del personale trasferito significherebbe, in definitiva, autorizzare l'ingresso dall'esterno, nel complessivo insieme di tutte le Amministrazioni sottoposte a limiti assunzionali, di un numero di dipendenti maggiore di quello complessivamente consentito".

In ogni caso dovrà sempre trattarsi di personale ceduto da Amministrazione parimenti assoggettata a regime vincolistico. Qualora l'Amministrazione cedente non fosse anch'essa sottoposta a vincoli sulle assunzioni, per l'Amministrazione ricevente l'acquisizione andrebbe invece computata come assunzione e dunque sarebbe ammessa nel rispetto dei limiti delle assunzioni possibili. Come precisato dal Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri nel già richiamato parere n. 4 del 19 marzo 2010, "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".

Alla luce di quanto sopra esposto, con specifico riferimento al quesito posto dal Comune di Pavarolo, si ritiene che l'Ente possa procedere, nel corso del 2012 - nel rispetto dei limiti assunzionali di cui all'art. 1, comma 562, della Legge n. 296/2006 - all'assunzione di 1,5 nuove unità di personale, tale essendo il numero delle cessazioni complessivamente intervenute fino al 2011.

L'Ente, ai fini del calcolo di tale limite numerico, dovrà considerare che, nel caso di mobilità/passaggio diretto ex art. 30 del D.Lgs. n. 165/2001 da Ente sottoposto a vincoli sulle assunzioni, l'entrata del lavoratore non è configurabile come nuova assunzione.

Per Ente sottoposto a vincoli sulle assunzioni dovrà intendersi anche l'Ente sottoposto a Patto di stabilità nei cui confronti opera il limite assunzionale previsto dal comma 7 dell'art. 76 del D.L. n. 112/2008, convertito nella Legge n. 133/2008.

Il tutto fermo restando il rispetto dei limiti di spesa di cui all'art. 1, comma 562, della Legge n. 296/2006 e all'art. 76, comma 7, del D.L. n. 112/2008, convertito nella Legge n. 133/2008.

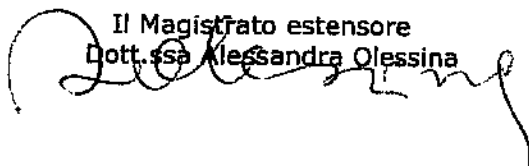
**P.Q.M.**

la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Piemonte rende il parere richiesto dal Sindaco del Comune di Pavarolo (TO), con nota n. 116/2012, pervenuta per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali del Piemonte in data 24 gennaio 2012, nei termini indicati sopra.

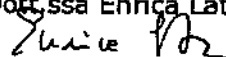
Copia del parere sarà trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, al Consiglio delle Autonomie Locali della Regione Piemonte e all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

Così deliberato in Torino nella camera di consiglio del 18 aprile 2012.

Il Magistrato estensore  
Dott.ssa Alessandra Olessina



Il Presidente  
Dott.ssa Enrica Laterza



Depositato in Segreteria il 20 APR. 2012

Il Funzionario Preposto  
Dott. Federico SOLA

