

REPUBBLICA ITALIANA
la
Corte dei conti
in
Sezione regionale di controllo per la Puglia

Nella camera di consiglio del 18 luglio 2014 composta da:

Consigliere	Luca Fazio	Presidente f.f.
Consigliere	Stefania Petrucci	Relatore
Referendario	Rossana De Corato	
Referendario	Cosmo Sciancalepore	

ha assunto la seguente deliberazione

sulla richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Manduria (TA) pervenuta in data 12/06/2014 prot. n. 2095;

Vista l'ordinanza n. 41/2014 del 18/07/2014 con la quale è stata convocata la Sezione Regionale di Controllo per il giorno 18/07/2014;

udito il relatore Consigliere Dott. Stefania Petrucci;

Ritenuto in

FATTO

Il Sindaco del Comune di Manduria (TA) illustra che l'Ente ha affidato, mediante procedura di gara ad evidenza pubblica, la gestione di tutte le fasi relative alle entrate tributarie ad una società esterna che realizza il servizio anche mediante l'accesso alle banche dati di altri enti, come l'Agenzia del Territorio, messi gratuitamente a disposizione dal Comune.

Il Sindaco manifesta, quindi, l'intendimento dell'Ente di internalizzare dapprima i tributi TASI e TARI e poi, col tempo, risolvere l'affidamento in essere relativamente ai tributi maggiori affinché il Comune possa gestire direttamente i propri tributi con personale di nuova assunzione non essendo possibile sopperire all'espletamento del servizio con il personale dipendente già in servizio.

Tuttavia, il Sindaco segnala che tale soluzione sarebbe incompatibile con le disposizioni di cui all'art. 1, comma 557, della L. n. 296/2006 ed all'art. 76, comma 7, della L. n. 133/2008.

Ad avviso del Sindaco, sussistono delle difficoltà interpretative, per effetto di un conflitto di norme, poiché la normativa statale di coordinamento della finanza pubblica, improntata su una logica di tagli fondati sulla spesa storica, potrebbe risultare inconciliabile con i principi di economicità, efficienza, ed efficacia che, codificati nella Legge 241 del 1990, si riconducono ai principi costituzionali sanciti dall'art. 97 della Costituzione che devono informare l'agire dell'amministrazione.

Conseguentemente ritiene il Sindaco che, alla luce del principio costituzionale di cui all'art. 97 della Costituzione, nonché dei principi di economicità, efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa, *l'obiettivo di contenimento della spesa pubblica potrebbe essere raggiunto solo disattendendo i vincoli stabiliti dalla normativa in materia di assunzioni e spesa di personale, qualora la gestione diretta di un servizio con personale dipendente risulti più conveniente di una gestione effettuata mediante affidamento all'esterno del servizio stesso.*

Il Sindaco richiede, pertanto, alla Sezione se sia possibile procedere a nuove assunzioni di personale disattendendo i vincoli stabiliti dalla normativa in materia di assunzioni e di spesa del personale in presenza della necessità di provvedere alla gestione diretta di un servizio e se sia possibile procedere ad assunzioni mediante l'istituto della mobilità ex art. 30 e 34 del D. Lgs. n. 165/2001.

Considerato in

DIRITTO

Preliminarmente, occorre valutare i profili di ricevibilità e di ammissibilità della richiesta di parere alla luce dell'art. 7, comma 8,° della L. 05/06/2003 n. 131 che conferisce a Regioni, Comuni, Province e Città Metropolitane la possibilità di richiedere alle Sezioni Regionali di Controllo della Corte dei Conti pareri in materia di contabilità pubblica.

In relazione ai profili di ricevibilità, la Sezione osserva che la richiesta di parere è sottoscritta dal Sindaco organo rappresentativo dell'Ente e pertanto legittimato a promuovere l'attività consultiva della Corte dei Conti.

Non può ritenersi di ostacolo alla ricevibilità della richiesta la mancanza nella Regione Puglia del Consiglio delle Autonomie Locali che, ai sensi dell'art. 123 della Costituzione, nel testo introdotto dalla L. Cost. 18/10/2001 n. 3, deve essere disciplinato dallo Statuto di ogni Regione, quale organo di consultazione tra la Regione stessa e gli Enti locali.

Il Consiglio delle Autonomie Locali, se istituito, è quindi destinato a svolgere, secondo il dettato dell'art. 7, comma 8°, della L. n. 131/2003, una funzione di filtro per le richieste di parere da sottoporre alle Sezioni Regionali di Controllo.

Invero, l'art. 45 dello Statuto della Regione Puglia, approvato con L. R. 12/05/2004 n. 7, ha previsto l'istituzione del Consiglio delle Autonomie Locali e

con la successiva L. R. del 26/10/2006 n. 29 sono state disciplinate le modalità di composizione, elezione e competenze.

Tuttavia, rilevato che allo stato attuale il Consiglio delle Autonomie Locali non è tuttora operante, la Sezione ritiene ricevibile la richiesta di parere.

Accertata la ricevibilità della richiesta, occorre ora analizzarne i profili di ammissibilità.

La Corte dei Conti, secondo il disposto dell'art. 7, comma 8°, della L. n. 131/2003, può rendere pareri in materia di "*contabilità pubblica*".

Il Collegio evidenzia che, le Sezioni Riunite in sede di Controllo, con la deliberazione n. 54 depositata in data 17/11/2010 resa in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, comma 31, del D. L. 1/07/2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla L. 3/08/2009, n. 102, condividendo l'orientamento già espresso dalla Sezione delle Autonomie con la deliberazione n. 5 del 17/02/2006, hanno affermato che la nozione di "*contabilità pubblica*" strumentale alla funzione consultiva deve assumere un ambito limitato alle normative ed ai relativi atti applicativi che disciplinano l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina inerente la gestione dei bilanci ed i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la gestione delle spese, la disciplina del patrimonio, l'indebitamento, la rendicontazione ed i relativi controlli.

Le Sezioni Riunite hanno, inoltre, sottolineato che *il concetto di contabilità pubblica consiste nel sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici*.

Per consolidato orientamento delle Sezioni Regionali di Controllo, fatto proprio anche da questa Sezione, la funzione consultiva assegnata alla Corte dei conti deve trattare ambiti ed oggetti di portata generale e non fatti gestionali specifici; non può riguardare provvedimenti già formalmente adottati non potendo tramutarsi in una verifica postuma di legittimità e non può interferire con le funzioni assegnate ad altre Magistrature o alla stessa Corte.

Il Collegio evidenzia che il quesito sottoposto dal Sindaco del Comune di Manduria, da ricondursi a principi di generalità ed astrattezza, deve ritenersi ammissibile anche sotto il profilo oggettivo poiché attinente all'interpretazione della normativa dettata in materia di contenimento della spesa del personale e di concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica.

L'art. 1, comma 557, della L. 27/12/2006 n. 296, ai fini del concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, impone agli enti sottoposti al patto di stabilità interno di assicurare la riduzione delle

spese di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali, garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale, con azioni da modulare nell'ambito della propria autonomia e rivolte, in termini di principio, ai seguenti ambiti prioritari di intervento: a) riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti, attraverso parziale reintegrazione dei cessati e contenimento della spesa per il lavoro flessibile; b) razionalizzazione e snellimento delle strutture burocratico-amministrative, anche attraverso accorpamenti di uffici con l'obiettivo di ridurre l'incidenza percentuale delle posizioni dirigenziali in organici; c) contenimento delle dinamiche di crescita della contrattazione integrativa, tenuto anche conto delle corrispondenti disposizioni dettate per le amministrazioni statali.

L'articolo 76, comma 7, del D. L. n. 112/2008 e successive modificazioni, attualmente abrogato dal D. L. 24/06/2014 n. 90, vietava, agli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale era pari o superiore al 50% delle spese correnti, di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale.

Attualmente, l'art. 3, comma 5 e seguenti del D. L. 24/06/2014 n. 90 dispone 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”*.

Con l'emanazione della nuova normativa, la percentuale di copertura del *turn over* di personale a tempo indeterminato è, quindi, innalzata al 60% per gli esercizi 2014 e 2015, all'80% per il successivo biennio 2016/2017 mentre, a decorrere dall'esercizio 2018, se ne dispone la copertura integrale.

Il legislatore ha, inoltre, richiamato sia le disposizioni di contenimento della spesa pubblica dettate dagli articoli 16, comma 9, del D. L. n. 95/2012 che, nelle more dell'attuazione delle disposizioni di riduzione e razionalizzazione delle

Province, alle stesse vieta di procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato che la normativa generale dell'art. 1, comma 557 e seguenti della L. n. 296/2006 recante disposizioni per il contenimento della spesa del personale degli enti sottoposti al patto di stabilità interno.

Appare, quindi, evidente, ad avviso della Sezione, anche alla luce della novella legislativa in materia di semplificazione e flessibilità nel *turn over*, introdotta dall'art. 3 del recente D.L. n. 90/2014, la chiara *voluntas legis* espressamente diretta a confermare la normativa generale in materia di contenimento della spesa del personale dettata dall'art. 1, comma 557 e seguenti della L. n. 296/2006.

Peraltro, non sembra ravvisarsi alcun conflitto tra tale normativa ed il principio costituzionale di cui all'art. 97 della Costituzione e dei principi di economicità, efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa rilevato che la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 27 depositata in data 25/02/2014, ha ribadito che i commi 557 e 557-ter dell'art. 1 della legge n. 296/2006 costituiscono principi generali di «coordinamento della finanza pubblica» e con la sentenza n. 108 dell'1/04/2011 ha chiarito che trattasi di norme statali, ispirate alla finalità del contenimento della spesa pubblica e che costituiscono principi fondamentali nella materia del coordinamento della finanza pubblica, in quanto pongono obiettivi di riequilibrio, senza, peraltro, prevedere strumenti e modalità per il perseguimento dei medesimi. Infatti, ritiene la Corte, «...la spesa per il personale, per la sua importanza strategica ai fini dell'attuazione del patto di stabilità interno (data la sua rilevante entità), costituisce non già una minuta voce di dettaglio, ma un importante aggregato della spesa di parte corrente, con la conseguenza che le disposizioni relative al suo contenimento assurgono a principio fondamentale della legislazione statale.

Passando all'esame del secondo quesito, inerente la possibilità di procedere ad assunzioni di personale mediante l'istituto della mobilità previsto dagli articoli 30 e 34 del D. Lgs. 30/03/2001 n. 165, preliminarmente la Sezione osserva che l'art. 4 del citato D.L. n. 90/2014 ha sostituito l'articolo 30, commi 1 e 2 del predetto D. Lgs. n. 165/2001 ed ha disposto che le amministrazioni possono ricoprire posti vacanti in organico mediante passaggio diretto di dipendenti di cui all'articolo 2, comma 2, appartenenti a una qualifica corrispondente e in servizio presso altre amministrazioni, che facciano domanda di trasferimento, previo assenso dell'amministrazione di appartenenza. Le amministrazioni, fissando preventivamente i criteri di scelta, pubblicano sul proprio sito istituzionale, per un periodo pari almeno a trenta giorni, un bando in cui sono indicati i posti che intendono ricoprire attraverso passaggio diretto di personale di altre amministrazioni, con indicazione dei requisiti da possedere.

La norma prevede, inoltre, per i rapporti di lavoro in regime di diritto privato, che le sedi delle amministrazioni pubbliche collocate nel territorio dello stesso comune costituiscono una medesima unità produttiva ai sensi dell'articolo 2103 del codice civile e che costituiscono una medesima unità produttiva le sedi collocate ad una distanza non superiore ai cinquanta chilometri dalla sede in cui il dipendente è adibito. I dipendenti possono prestare attività lavorativa nella stessa amministrazione o in un'altra, previo accordo tra le amministrazioni interessate, nell'ambito dell'unità produttiva di cui al comma in oggetto.

La norma dispone, infine, la nullità di accordi, atti o clausole dei contratti collettivi in contrasto con le disposizioni novellate dei commi 1 e 2 del D. Lgs. n. 165/2001.

Come chiarito dalle Sezioni Riunite, con la deliberazione n. 59/CONT/2010 depositata in data 6/12/2010, la mobilità si configura come strumento per una più razionale distribuzione del personale tra le diverse amministrazioni preliminare alla decisione di bandire procedure concorsuali in ossequio al principio che, prima di procedere alla immissione, nei limiti consentiti dall'ordinamento, di nuovo personale, appare opportuno sperimentare iniziative volte ad una migliore e più razionale collocazione dei dipendenti già in servizio presso amministrazioni diverse.

Il Collegio evidenzia che, ai sensi dell'art. 1, comma 47, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, 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 Sezione delle Autonomie, con deliberazione n. 21/SEZAUT/2009/QMIG del 9/11/2009 ha osservato che, l'intento che il legislatore intendeva e intende perseguire con la disciplina della mobilità è prioritariamente volto ad evitare incrementi incontrollati della spesa di personale, non solo in relazione al singolo ente ma all'intero comparto, in modo da evitare che il trasferimento per mobilità possa essere utilizzato quale operazione volta ad instaurare nuovi rapporti di lavoro al fuori dei limiti numerici e di spesa previsti dalla disciplina vigente ed alla luce della normativa dettata dalla L. n. 311/2004 su richiamata, ha ritenuto che la mobilità, anche intercompartimentale, tra amministrazioni sottoposte a disciplina limitativa, è libera in quanto tale modalità di trasferimento non genera alcuna variazione della spesa complessiva e quindi l'operazione risulta neutra per la finanza pubblica. Viceversa se, a fronte di una mobilità in uscita, fosse consentito di procedere a nuova assunzione, ciò darebbe luogo, oltre che a un

incremento complessivo numerico di personale anche a un nuovo onere a carico della finanza.

Le Sezioni Riunite, con deliberazione n. 53/CONTR/2010 depositata in data 11/11/2010, hanno precisato che l'obiettivo della neutralità finanziaria si può conseguire, a livello di comparto, quando entrambi gli enti locali sono soggetti a vincoli di assunzione (o, meglio ancora, sono in regola con le prescrizioni del patto) rilevato che sono state ritenute pertinenti le osservazioni contenute nel parere reso dalla Presidenza del Consiglio dei ministri 19 marzo 2010, n. 4, secondo cui «la mobilità non è neutrale e va considerata come un'assunzione quando l'amministrazione cedente non è sottoposta a vincoli assunzionali ed invece 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 serbatoi o da cui attingere nuovo personale da parte delle altre amministrazioni con limitazione».

Tuttavia, con la su richiamata deliberazione, si è anche valutato l'impatto dell'istituto della mobilità sulle disposizioni in materia di riduzione della spesa pubblica e, sotto questo aspetto, le operazioni di mobilità non risultano neutrali come, *prima facie*, potrebbe apparire.

Ritiene, quindi, la Sezione che il principio di cosiddetta neutralità finanziaria nei trasferimenti per mobilità del personale debba essere circoscritto esclusivamente all'applicazione della disciplina del *turn over*, posto che, come già chiarito dalle Sezioni regionali in sede consultiva, *non costituiscono "assunzioni", per l'ente destinatario, gli ingressi di personale in mobilità e pertanto esse non vanno a detrimento del monte assunzioni effettuabili secondo la disciplina limitativa applicabile all'ente di destinazione*" (Sezione regionale di controllo per la Campania, deliberazione del 6/02/2014, n. 11; Sezione regionale di controllo per il Piemonte, deliberazione del 25/03/2014 n. 59).

Nessuna deroga, invece, può desumersi dal predetto principio di neutralità per l'applicazione delle disposizioni in materia di contenimento della spesa del personale che, come già precedentemente sottolineato, costituiscono norme di coordinamento della finanza pubblica e pertanto, per poter fare ricorso a tale istituto, l'Ente deve aver osservato la disciplina vincolistica dettata dall'art. 1, comma 557, della L. n. 296/2006 nonché aver conseguito gli obiettivi del patto di stabilità interno.

P Q M

Nelle su esposte considerazioni è il parere della Sezione.

Dispone che la presente deliberazione sia trasmessa, a cura del preposto al Servizio di supporto, al Sindaco del Comune di Manduria (TA).

Così deliberato in Bari, nella Camera di consiglio del 18 luglio 2014.

Il Magistrato Relatore

F.to Stefania Petrucci

Il Presidente f.f.

F.to Luca Fazio

Depositata in Segreteria il 18/07/2014

Il Direttore della Segreteria

F.to Marialuce Sciannameo