



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

Deliberazione n. 59/2014/SRCPIE/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, nell'adunanza del 25 marzo 2014, composta dai Magistrati:

Dott.	Mario PISCHEDDA	Presidente f.f.
Dott.	GIUSEPPE MARIA MEZZAPESA	Consigliere
Dott.	Massimo VALERO	Primo Referendario
Dott.	Adriano GRIBAUDO	Primo Referendario- relatore
Dott.	Cristiano BALDI	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, 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 richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Venaria Reale (TO), in data 18 febbraio 2014 e pervenuta per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali (C.A.L.) del Piemonte il 27 febbraio 2014, recante un quesito in materia di contabilità pubblica;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna seduta;

Udito il relatore, dott. Adriano Gribaudo;

FATTO

Con la nota pervenuta in data 27 febbraio 2014 il Sindaco del Comune di Venaria Reale (TO) ha rivolto alla Sezione una richiesta di parere in ordine alla mobilità del personale dipendente. In particolare l'Ente locale, dopo aver fatto riferimento alle condizioni generali per l'assunzione di un dipendente in forza del processo di mobilità ed al concetto di neutralità dell'operazione, elaborato dalla giurisprudenza contabile, ha domandato se in caso di copertura di posti vacanti per effetto di cessazione per decesso, per pensionamento o in ordine a posti creati ex novo, in virtù di mobilità tra enti soggetti ai medesimi vincoli, l'assunzione del dipendente (ceduto da altra amministrazione) incida sulla quota riservata alla capacità assunzionale dell'ente (40% rispetto alle cessazioni avvenute nell'anno precedente) ovvero rimanga neutra.

Il Sindaco ha chiesto inoltre se nel caso di trasformazione di un posto di categoria professionale D, resosi vacante a seguito di mobilità, in posto di categoria C della medesima area (polizia locale) sia possibile considerare tale posto pur sempre liberato per effetto di mobilità e procedere alla relativa copertura con una mobilità senza incidere sulla capacità assunzionale dell'Ente; domanda in altri termini se il posto essendo stato modificato in ordine alla categoria professionale (da D a C) debba essere considerato quale posto creato *ex novo* con conseguenze ostative.

PREMESSA

La richiesta di parere di cui sopra è intesa ad avvalersi della facoltà prevista dalla norma contenuta nell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, la quale dispone che le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane possono chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti "pareri in materia di contabilità pubblica".

La funzione consultiva delle Sezioni regionali è inserita nel quadro delle competenze che la legge 131/2003, recante adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha attribuito alla Corte dei conti.

I pareri e le altre forme di collaborazione si inseriscono nei procedimenti amministrativi degli enti territoriali consentendo, nelle tematiche in relazione alle quali

la collaborazione viene esercitata, scelte adeguate e ponderate nello svolgimento dei poteri che appartengono agli amministratori pubblici, restando peraltro esclusa qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione con l'organo di controllo esterno.

Infatti, occorre rammentare che il parere della Sezione attiene a profili di carattere generale anche se, ovviamente, la richiesta proveniente dall'ente pubblico è motivata, generalmente, dalla necessità di assumere specifiche decisioni in relazione ad una particolare situazione. L'esame e l'analisi svolta nel parere è limitata ad individuare l'interpretazione di disposizioni di legge e di principi generali dell'ordinamento in relazione alla materia prospettata dal richiedente, spettando, ovviamente, a quest'ultimo la decisione in ordine alle modalità applicative in relazione alla situazione che ha originato la domanda.

Occorre preliminarmente accertare se la richiesta di parere formulata a questa Sezione sia ammissibile sotto il profilo soggettivo ed oggettivo.

AMMISSIBILITÀ SOGGETTIVA

Con particolare riguardo all'individuazione dell'organo legittimato a inoltrare le richieste di parere dei comuni, si osserva che il sindaco è l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere in quanto riveste il ruolo di rappresentante dell'ente locale ai sensi dell'art. 50 T.U.E.L. Pertanto, la richiesta di parere formulata dal Comune di Venaria è ammissibile soggettivamente poiché proviene dall'organo legittimato, la stessa risulta inoltre inviata tramite il C.A.L. in conformità a quanto dispone la legge.

AMMISSIBILITÀ OGGETTIVA

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare che la disposizione, contenuta nel comma 8, dell'art. 7 della legge 131/03, 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 co. 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 innestano nell'ambito delle funzioni sostanziali di controllo collaborativo ad esse conferite dalla legislazione.

Le Sezioni riunite della Corte dei conti, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, co. 31 del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione unitaria di contabilità pubblica incentrata 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 anche in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri (Delibera n. 54, in data 17 novembre 2010).

Il limite della funzione consultiva, come sopra delineato, esclude qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa che ricade nell'esclusiva competenza dell'autorità che la svolge; nonché esclude che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali.

Dalle sopraesposte considerazioni consegue che la nozione di contabilità pubblica va conformandosi all'evolversi dell'ordinamento, seguendo anche i nuovi principi di organizzazione dell'amministrazione, con effetti differenziati, per quanto riguarda le funzioni della Corte dei conti, secondo l'ambito di attività.

Nel caso in esame, la richiesta di parere è ammissibile anche sotto il profilo oggettivo, giacché il quesito riguarda la materia della contabilità pubblica, come delineata dalle SS.RR. con la richiamata deliberazione n. 54/2010.

MERITO

Per fornire risposta al quesito posto dal Comune di Venaria appare opportuno richiamare innanzitutto la normativa generale di riferimento in materia di mobilità tra Amministrazioni pubbliche. Ai sensi del comma 1 dell'art. 30 del Dlgs n. 165/2001 attualmente vigente *"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. Le amministrazioni devono in ogni caso rendere pubbliche le disponibilità dei posti in organico da ricoprire attraverso il passaggio diretto di personale da altre amministrazioni, fissando preventivamente i criteri di scelta. Il trasferimento è disposto previo parere favorevole dei dirigenti responsabili dei servizi e degli uffici cui il personale è o sarà assegnato sulla base delle professionalità in possesso del dipendente in relazione al posto ricoperto o da ricoprire."* Secondo la

previsione di cui al successivo comma 2-bis del predetto art. 30, le amministrazioni, prima di procedere all'espletamento di procedure concorsuali, finalizzate alla copertura di posti vacanti in organico, devono attivare le procedure di mobilità di cui al comma 1, provvedendo, in via prioritaria, all'immissione in ruolo dei dipendenti, provenienti da altre amministrazioni, in posizione di comando o di fuori ruolo.

Entro tale cornice normativa, che statuisce l'obbligatoria attivazione delle procedure di mobilità, preliminarmente all'avvio di ogni procedura concorsuale di assunzione, è stata posta la problematica se tali procedure possano essere considerate neutre rispetto alle facoltà assunzionali usufruibili dalle pubbliche amministrazioni locali ed in particolare qualora attraverso di esse si coprano posti vacanti a seguito di cessazione per pensionamento, decesso o altri motivi quali la creazione di posti ex novo.

Al proposito occorre rammentare che in ordine al rapporto tra l'istituto della mobilità volontaria e la normativa limitativa delle assunzioni da parte delle Amministrazioni viene in rilievo l'articolo 1, comma 47 della legge 30 dicembre 2004 n. 311 secondo cui *"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 norma, che riguarda gli enti sottoposti a vincoli assunzionali, configura la mobilità come una possibilità di reclutamento di personale in deroga ai limiti normativamente previsti.

Tale norma è stata oggetto di ripetute pronunce della giurisprudenza contabile: in tema di procedure di mobilità, ed in particolare sulla neutralità finanziaria delle stesse in relazione ai vincoli assunzionali in particolare per i comuni non soggetti al Patto di Stabilità, vi sono numerosi precedenti che hanno trattato i profili di carattere generale che disciplinano la materia (cfr. Corte Conti, sez. contr. Lombardia n. nn. 123/2010, 443/2010; 314/2011, 429/201; 539/2013; sez. contr. Piemonte 71/2012; sez. Contr. Veneto 162/2013).

Le Sezioni riunite della Corte dei conti, in sede di controllo, hanno affermato, nella deliberazione n.59/CONTR/10 del 6 dicembre 2010, che *"relativamente agli enti locali non sottoposti al patto di stabilità interno, nei confronti dei quali operano i vincoli in materia di assunzione previsti dall'articolo 1, comma 562 della legge n. 296 del 2006, le cessioni per mobilità volontaria possono essere considerate come equiparabili a quelle intervenute per collocamento a riposo nella sola ipotesi in cui l'ente ricevente non sia a sua volta sottoposto a vincoli assunzionali"*.

Tale conclusione è avvalorata dall'affermazione, contenuta nella deliberazione n.53/2010 delle stesse Sezioni Riunite, 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)"*.

In particolare con la menzionata pronuncia n. 59/2010 le Sezioni Riunite hanno altresì statuito con riferimento alla mobilità tra enti soggetti a regime vincolistico che *"poiché l'ente che riceve personale in esito alle procedure di mobilità non imputa tali nuovi ingressi alla quota di assunzioni normativamente prevista, per un ovvio principio di parallelismo e al fine di evitare a livello complessivo una crescita dei dipendenti superiore ai limiti di legge, l'ente che cede non può considerare la cessazione per mobilità come equiparata a quelle fisiologicamente derivanti da collocamenti a riposo. Espletate le procedure di mobilità l'ente ricevente resta, infatti, libero di effettuare un numero di assunzioni compatibile con il regime vincolistico e con le vacanze residue di organico"*.

Da tali pronunce deriva quindi che ai fini della disciplina limitativa delle assunzioni per il personale –in caso di enti entrambi sottoposti a limiti alla facoltà di procedere a nuovi reclutamenti– il trasferimento in mobilità, per l'ente di origine, non costituisce "cessazione" legittimante assunzioni sul mercato del lavoro esterno alla pubblica amministrazione e che, dall'altro lato, non costituiscono "assunzioni", per l'ente destinatario, gli ingressi di personale in mobilità (in questo senso altresì il Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri, pronunciatosi dapprima con la circolare n. 4/2008 e poi con parere n. 4 del 19 marzo 2010).

Naturalmente, come precisato dalla giurisprudenza contabile (Corte Conti, sez. contr. Lombardia n. 123/2010), *"è pur sempre necessario che l'ente presso il quale il dipendente sarà chiamato a prestare servizio sia nelle condizioni di poter assumere personale aggiuntivo (in relazione al rispetto delle regole del Patto di Stabilità o al rapporto tra spesa di personale e spesa corrente). Per altro verso, il comune dal quale il personale viene trasferito potrà procedere a nuove assunzioni ovvero ad acquisire personale in mobilità solo se ciò è consentito dai parametri per esso fissati, tenendo presente che l'onere del personale in uscita non dovrà essere inserito nel computo della spesa relativa"*.

Ancora è stato precisato che né la normativa sulla mobilità disciplinata dal d.lgs. n. 165/2001, né la disciplina sulla finanza pubblica che ha introdotto particolari limitazioni alla spesa di personale hanno limitato la possibilità di ricorrere a mobilità all'interno di categorie di enti che debbono applicare le stesse regole di finanza

pubblica: la mobilità, pertanto, può essere attuata anche fra enti che debbono rispondere a limiti differenziati purché a conclusione dell'operazione non vi sia stata alcuna variazione nella consistenza numerica e nell'ammontare della spesa di personale. (Corte Conti, sez. contr. Lombardia, n. 521/2010).

Inoltre la Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, con deliberazione n. 21 del 9.11.2009, 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 (...), spesa che rimane inalterata in termini globali nell'ambito dell'intero settore pubblico"* e 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"*. E' ancora stato precisato sempre dalla Sezione Autonomie che *"la mobilità in entrata, 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"*. In proposito circa la natura libera della mobilità in entrata, sotto il profilo dell'invarianza della spesa si è ancora pronunciata la giurisprudenza contabile che ha ribadito il fatto che il trasferimento per mobilità non produce effetti nell'ambito del perimetro della spesa pubblica. (Corte Conti, sez. contr. Lombardia, 29.4.2010, n. 524; Corte Conti, sez. contr. Puglia, 5.5.2013 n. 95).

Considerato dunque che la mobilità in entrata è libera (tra enti soggetti a disciplina limitativa) perché –come già detto- non genera una variazione della spesa complessiva allora deve affermarsi che il procedimento mobilità, per effetto del quale l'ente ricevente accoglie un dipendente, determina solamente uno spostamento di unità, finanziariamente neutro, tra due distinti enti, sicché la suddetta operazione – essendo del tutto neutrale - non ha alcuna incidenza sulle capacità assunzionali dell'ente ricevente che saranno computate sulla base delle cessazioni per pensionamento, decesso o altre cause (ovviamente non conteggiando i posti vacanti per effetto di eventuali mobilità in uscita verso enti soggetti alla disciplina limitativa) avvenute nel corso dell'anno precedente. Come è stato detto infatti dalla giurisprudenza *"non costituiscono assunzioni per l'ente destinatario, gli ingressi di personale in mobilità"* (Corte Conti, sez. contr. Lombardia, 15.4.2013, n. 140) che ha dunque ritenuto legittimo *"procedere al reclutamento di personale da altri enti, tramite la procedura di mobilità volontaria, senza ricadere nei limiti della disciplina del turn-*

over, sempre che l'ente di provenienza sia ente sottoposto anch'esso a limitazioni sulla spesa per il personale."

E' stato ulteriormente precisato che "il trasferimento in mobilità, per l'ente di origine, non costituisce "cessazione" legittimante assunzioni sul mercato del lavoro esterno alla pubblica amministrazione; correlativamente 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" (Corte Conti, sez. contr. Campania, 13.2.2014, n. 11).

In tale quadro dunque non dovendo computarsi quale nuova assunzione l'ingresso di una nuova unità di personale in esito ad un processo di mobilità (da ente soggetto ai medesimi vincoli), l'operazione non risulta incidere nella determinazione della quota di turn over che l'ente locale può coprire nel rispetto delle previsioni di legge.

Va in secondo luogo osservato che il fatto che l'eventuale dipendente assunto in mobilità vada a coprire presso l'ente ricevente un posto vacante di categoria corrispondente a quella di appartenenza (C), ma differente rispetto a quella prevista nel precedente assetto organizzativo dell'ente locale – in cui l'originario posto era di categoria superiore (D , già occupato da un dipendente a sua volta trasferitosi presso altra amministrazione a seguito di mobilità) ed in seguito trasformato per volontà dello stesso ente locale - appare elemento del tutto irrilevante, insuscettibile di produrre effetti ostativi circa la possibilità di assunzione da parte dell'ente ricevente.

Giova comunque ribadire che per poter procedere a trasferimenti per mobilità è necessario che l'ente presso il quale il dipendente è chiamato a prestare servizio sia nelle condizioni di poter assumere personale aggiuntivo. Dunque ai fini di una legittima procedura di mobilità in entrata è comunque sempre necessario che l'ente ricevente:

- a) rispetti il parametro del rapporto tra spesa di personale e spesa corrente ai sensi dell'art. 76, comma 7, d.l. 112/2008, convertito con legge 6 agosto 2008, n. 133, come sostituito dall'art. 14, comma 9, del d.l. n. 78/2010, convertito con legge 30 luglio 2010 n. 122;
- b) rispetti il limite della complessiva spesa del personale di cui all'art. 1 co. 557 della legge n. 296 del 2006;
- c) risulti in linea con le regole dettate dal Patto di Stabilità interno.

P.Q.M.

Nelle considerazioni che precedono è espresso il parere della Sezione.

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

Così deliberato in Torino nella camera di consiglio del 25 marzo 2014.

Il Relatore

F.to Dott. Adriano Gribaudo

Il Presidente f.f.

F.to Dott. Mario Pischetta

Depositato in Segreteria il **26/03/2014**

Il Funzionario Preposto

F.to Dott. Federico Sola