

Del. n. 444/2015/PAR



Corte dei Conti

Sezione regionale di controllo per la Toscana

composta dai magistrati:

Roberto TABBITA	presidente
Paolo PELUFFO	consigliere, relatore
Nicola BONTEMPO	consigliere
Emilia TRISCIUOGGIO	consigliere
Laura D'AMBROSIO	consigliere
Marco BONCOMPAGNI	consigliere

nell'adunanza del 20 ottobre 2015,

VISTO l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 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, 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;

VISTO il regolamento 14/2000 per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni riunite in data 16 giugno 2000, e successive modifiche;

VISTA la convenzione stipulata il 16 giugno 2006 tra la Sezione regionale, il Consiglio delle autonomie locali e la Giunta regionale della Toscana in materia di

“ulteriori forme di collaborazione” tra la Corte e le autonomie, ai sensi dell’art. 7, comma 8, della citata legge n. 131 del 2003;

UDITO il relatore, consigliere Paolo Peluffo;

PREMESSO

Con nota prot. 21977/1.13.9 il Consiglio delle autonomie locali ha inoltrato alla Sezione una richiesta di parere avanzata dal comune di Carrara.

In particolare, la questione verte sulla possibilità, per enti sottoposti al regime di limitazione delle assunzioni e che abbiano rispettato il patto di stabilità, di effettuare mobilità per interscambio tra dipendenti comunali in possesso del profilo professionale di agente di polizia municipale, avuto riguardo al disposto dell’art. 5, comma 6, del d.l. 19 giugno 2015, n. 78. Tale norma dispone che, fino al completo assorbimento del personale appartenente ai Corpi ed ai servizi di polizia provinciale, “è fatto divieto agli enti locali, a pena di nullità delle relative assunzioni, di reclutare personale con qualsivoglia tipologia contrattuale per lo svolgimento di funzioni di polizia locale. Sono fatte salve le assunzioni di personale a tempo determinato effettuate dopo la data di entrata in vigore del presente decreto, anche se anteriormente alla data di entrata in vigore della relativa legge di conversione, per lo svolgimento di funzioni di polizia locale, esclusivamente per esigenze di carattere strettamente stagionale e comunque per periodi non superiori a cinque mesi nell’anno solare, non prorogabili”.

CONSIDERATO

Occorre verificare, in via preliminare, se la richiesta presenti i requisiti di ammissibilità, sia sotto il profilo soggettivo, con riferimento alla legittimazione dell’organo richiedente, sia sotto il profilo oggettivo, concernente l’attinenza alla materia della contabilità pubblica e la sussistenza dei caratteri di generalità ed astrattezza.

Il requisito soggettivo risulta integrato, provenendo la richiesta dal sindaco del comune, in capo al quale è ricondotta la rappresentanza dell’ente ai sensi dell’art. 50 Tuel.

La Sezione rileva, inoltre, l'inerenza del quesito proposto alla contabilità pubblica, in quanto attinente all'interpretazione delle norme che regolano l'istituto della mobilità dei dipendenti di un ente locale. In particolare, la disciplina del personale rientra nel concetto di contabilità pubblica, essendo ad essa preordinate, per finalità di coordinamento della finanza pubblica e a salvaguardia degli equilibri di bilancio, specifiche misure di contenimento della spesa.

La richiesta in esame presenta anche i caratteri di astrattezza e generalità: risulta preclusa, infatti, qualsiasi interferenza nelle scelte gestionali riservate alla discrezionalità dell'ente.

Per tali ragioni la richiesta è ammissibile sia soggettivamente che oggettivamente.

A questo punto, è possibile passare alla disamina nel merito.

In primo luogo, è necessario richiamare la norma di cui all'art. 1, comma 424, l. 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità 2015), che dispone: "Le Regioni e gli Enti Locali, per gli anni 2015 e 2016, destinano le risorse per le assunzioni a tempo indeterminato, nelle percentuali stabilite dalla normativa vigente, all'immissione nei ruoli dei vincitori di concorso pubblico collocati nelle proprie graduatorie vigenti o approvate alla data di entrata in vigore della presente legge e alla ricollocazione nei propri ruoli delle unità soprannumerarie destinatarie dei processi di mobilità. Esclusivamente per le finalità di ricollocazione del personale in mobilità le Regioni e gli Enti Locali destinano, altresì, la restante percentuale della spesa relativa al personale di ruolo cessato negli anni 2014 e 2015, salva la completa ricollocazione del personale soprannumerario".

I rapporti tra l'istituto della mobilità ed i vincoli assunzionali sono poi disciplinati dall'art. 1, comma 47, l. 30 dicembre 2004, n. 311 (legge finanziaria 2005), che dispone: "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, purché abbiano rispettato il patto di stabilità interno per l'anno precedente".

La norma, riguardante gli enti sottoposti a vincoli assunzionali, consente in questo modo l'esperimento di procedure di mobilità, anche in deroga ai suddetti

vincoli, purché sia garantita la neutralità finanziaria dell'operazione, sia con riguardo all'ente di provenienza che a quello di destinazione (*cf.* Sezione delle autonomie del. n. 21/2009; Sezioni Riunite del. n. 59/2010; Sezione regionale Lombardia del. n. 115/2011 e n. 373/2012; Sezione regionale Toscana del. n. 244/2015). A questo proposito, si consideri, inoltre, che la Sezione delle Autonomie, con delibera n. 19 del 4 giugno 2015, resa su questione di massima, ha affermato: "Per il 2015 ed il 2016 agli enti locali è consentito indire bandi di procedure di mobilità riservate esclusivamente al personale soprannumerario degli enti di area vasta. A conclusione del processo di ricollocazione del personale soprannumerario destinatario dei processi di mobilità, è ammissibile indire le ordinarie procedure di mobilità volontaria". La norma *ex art.* 1, c. 424, l. 190/2014, evidentemente, persegue l'intento di riservare, in via prioritaria, tutti gli spazi presenti nelle dotazioni organiche a favore del personale soprannumerario di area vasta (*cf.* Sezione regionale Toscana del. n. 244/2015). Tale normativa, a carattere eccezionale e derogatorio, è volta ad agevolare il riassorbimento di tali dipendenti in eccedenza.

La circolare n. 1/2015 del Dipartimento della Funzione Pubblica ha poi specificato il divieto di bandire nuovi concorsi e procedure di mobilità a valere sui budget 2015 e 2016. Tuttavia, le procedure di mobilità volontaria avviate prima del 1 gennaio 2015 possono essere concluse.

Tanto premesso, resta da verificare, in quest'ottica, se la mobilità reciproca assorba o meno le risorse per le assunzioni a tempo indeterminato.

La mobilità "interscambio" o "compensativa", disciplinata dall'art. 7 d.P.C.M. n. 325 del 5 agosto 1988, si attua con lo "scambio" di dipendenti pubblici in possesso di un corrispondente profilo professionale o, comunque, che svolgano mansioni equivalenti, in presenza dell'accordo delle amministrazioni di appartenenza. Tale istituto configura un'operazione neutrale qualora sia realizzato tra enti soggetti alle medesime limitazioni di spesa e rispettosi del patto di stabilità interno, senza che si determini alcuna alterazione della dotazione organica nelle amministrazioni interessate. L'interscambio, inoltre, "deve avvenire entro un periodo di tempo congruo (contestualità) che consenta agli enti di non abbattere le spese di personale (derivanti dalla cessione del contratto del dipendente transitato in mobilità ad altro

ente) qualora l'assunzione del dipendente in entrata slitti dal punto di vista temporale rischiando di traslarsi all'esercizio successivo" (cfr. Sezione controllo Veneto del. 65/2013). Infine, il personale soggetto ad interscambio non deve essere stato dichiarato in sovrannumero ai sensi dell'art. 33 del d.lgs. n. 165/2001 e dell'art. 2, commi 11, 12 e 13, del d.l. n. 95/2012.

In presenza di tali presupposti, pertanto, non risulterebbero sottratti spazi utili alla ricollocazione del personale eccedentario di area vasta, non intaccando, così, la finalità primaria perseguita dall'art. 1, c. 424, della l. 190/2014.

In ogni caso, come affermato dalla nota n. 20506 del 27 marzo 2015 adottata dal Dipartimento della Funzione Pubblica, rimane ferma la necessità che le amministrazioni coinvolte accertino l'assenza di controinteressati, nel rispetto dei principi di imparzialità e trasparenza.

* * *

Nelle sopra esposte considerazioni è il parere della Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Toscana, in relazione alla richiesta formulata dal comune di Carrara ed inoltrata dal Consiglio delle autonomie locali con nota prot. n. 21977/1.13.9.

Copia della presente deliberazione è trasmessa al Presidente del Consiglio delle autonomie locali della Regione Toscana, e, per conoscenza, al Sindaco del comune di Carrara ed al Presidente del relativo Consiglio.

Firenze, 20 ottobre 2015

L'estensore
f.to Paolo PELUFFO

Il presidente
f.to Roberto TABBITA

Depositata in Segreteria il 20 ottobre 2015

Il funzionario preposto al Servizio di supporto
f.to Claudio FELLI