



REPUBBLICA ITALIANA

la

CORTE DEI CONTI

Sezione di controllo della regione Friuli Venezia Giulia

II Collegio

composto dai seguenti magistrati:

PRESIDENTE: dott. Carlo CHIAPPINELLI
CONSIGLIERE: dott. Giovanni BELLAROSA
PRIMO REFERENDARIO: dott.ssa Oriella MARTORANA (relatore)

Deliberazione del 03/06/2014.

Comune di Cividale del Friuli. Motivato avviso in tema di disciplina applicabile all'istituto della mobilità intercompartimentale.

VISTO l'articolo 100, comma 2, della Costituzione;

VISTA la legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 e successive modifiche ed integrazioni (Statuto speciale della Regione Friuli Venezia Giulia);

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante "Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione";

VISTO il testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934 n. 1214, e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20 recante disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei conti e successive modifiche e integrazioni;

VISTO l'art. 33, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975, n. 902, così come modificato dall'art. 3 del decreto legislativo 15 maggio 2003, n. 125, secondo cui la Sezione di controllo della Corte dei conti della regione Friuli Venezia Giulia, a richiesta dell'amministrazione controllata, può rendere motivati avvisi sulle materie di contabilità pubblica;

VISTO l'art. 17, comma 31, del D.L. 1 luglio 2009, n. 78, convertito nella Legge 3 agosto 2009, n. 102;

VISTA la deliberazione n. 9/SEZAUT/2009 del 4 giugno 2009 recante "*Modifiche ed integrazioni degli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo*";

VISTO l'art. 12 del Regolamento per l'organizzazione ed il funzionamento della Sezione, adottato con le deliberazioni n. 2/Sez.PI./2004 e n. 5/Sez.PI./2004 e da ultimo modificato con la deliberazione n. 232/Sez.PI./2011, ai sensi dell'art. 37 del decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975 n. 902, sostituito dall'art. 7 del D. Lgs. 125/2003;

VISTA la deliberazione n. 4/Sez.PI./2004, come modificata dalla deliberazione n.

19/Sez.PI./2004, e successivamente aggiornata dalla deliberazione n. 27/Sez.PI./2007 che stabilisce le modalità, i limiti ed i requisiti di ammissibilità dell'attività consultiva della Sezione;

VISTA la deliberazione della Sezione Plenaria n. 2/2014/INPR del 16 gennaio 2014 con la quale è stato approvato il programma delle attività di controllo della Sezione per l'anno 2014;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 2/2014 del 16 gennaio 2014, relativa alle competenze ed alla composizione dei Collegi della Sezione;

VISTA la richiesta di motivato avviso inoltrata dal Comune di Cividale del Friuli con nota prot. n. 4733 del 18 febbraio 2014, acquisita in data 19 febbraio 2014 al protocollo n. 732 della Sezione, a firma del Sindaco, avente ad oggetto un quesito relativo alla disciplina attualmente vigente, di fonte normativa e contrattuale, che regola l'istituto della mobilità intercompartimentale;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 13 del 14 marzo 2014 con la quale, ai sensi dell'art. 12 del Regolamento per l'organizzazione e il funzionamento della Sezione, deliberata l'ammissibilità della richiesta medesima, e fatte comunque salve le ulteriori, più puntuali valutazioni del Collegio in ordine ai quesiti posti, la questione è stata deferita all'attuale II Collegio ed è stato individuato il Primo Referendario Oriella Martorana quale magistrato incaricato della relativa istruttoria;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 28 del 26 maggio 2014 con la quale è stato convocato il II Collegio per il giorno 3 giugno 2014, presso la sede della Sezione, per la discussione dei temi relativi all'emanando motivato avviso;

UDITO nella Camera di consiglio del 3 giugno 2014 il relatore, Primo Referendario Oriella Martorana;

Premesso

Con la nota indicata in epigrafe l'Ente ha formulato alla Sezione una richiesta di motivato avviso volta a conoscere l'avviso della Sezione in merito alla possibilità di dar corso a una richiesta di mobilità intercompartimentale attivando la procedura della mobilità per compensazione prevista dall'art. 30 del D. Lgs. n. 165/2001, nonché in merito al rapporto che a legislazione vigente si instaura tra l'istituto della mobilità e l'istituto della mobilità per ricollocazione previsto dall'art. 34 del medesimo D. Lgs. n. 165/2001, norma in correlazione con la disposizione contenuta all' art. 2, comma 13, del D.L. 6 luglio 2012, n. 95, come convertito in legge 7 agosto 2012, n. 135.

Sui requisiti di ammissibilità soggettiva ed oggettiva della richiesta di motivato avviso.

E' opportuno in via preliminare precisare che le richieste di motivato avviso rivolte alla Sezione regionale di controllo per il Friuli Venezia Giulia trovano il loro fondamento nell'art. 33, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975, n. 902, così come modificato dall'art. 3 del decreto legislativo 15 maggio 2003, n. 125, secondo cui la Sezione di controllo, a richiesta dell'amministrazione controllata, può rendere motivati avvisi sulle materie di contabilità pubblica.

Prima ancora dell'esame del merito delle richieste di motivato avviso, le Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti ne verificano l'ammissibilità sia sotto il profilo soggettivo (legittimazione dell'organo richiedente), sia sotto quello oggettivo (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica).

Ai fini della sussistenza dei requisiti di ammissibilità soggettiva questa Sezione, in composizione plenaria, nella delibera n. 18/Sez. PI. del 12 ottobre 2004 ha precisato che l'ambito soggettivo della attività consultiva da essa espletabile è determinato dall'articolo 3, comma 1, del d.lgs. 15 maggio 2003, n. 125, che individua le Amministrazioni nei confronti delle quali la Sezione medesima esplica le attività di controllo sulla gestione.

Tra queste rientrano la Regione e i suoi enti strumentali, gli Enti locali territoriali e i loro enti strumentali, nonché le altre Istituzioni pubbliche di autonomia aventi sede nella regione.

Sempre in relazione ai profili dell'ammissibilità soggettiva, si osserva che il soggetto legittimato a rivolgere alla Sezione richiesta di motivato avviso è individuato nell'organo di vertice dell'Ente ai sensi del D.Lgs. n. 267/2000 - che per il Comune è il Sindaco - e nel caso di specie la richiesta è da considerarsi ammissibile in quanto proveniente da tale Organo.

Passando a considerare i profili di ammissibilità oggettiva, la Sezione osserva che l'art. 33, comma 4, del sopracitato decreto del Presidente della Repubblica n. 902/1975 e s.m.e i. circoscrive i pareri che questa Sezione può esprimere alle materie della contabilità pubblica.

La Sezione medesima, con la delibera n. 27/Sez. PI. del 5 ottobre 2007, è nuovamente intervenuta sulla materia già oggetto delle precedenti deliberazioni nn. 18/Sez.PI./2004 e 19/Sez.PI./2004, fissando i requisiti di ammissibilità delle richieste di motivato avviso e precisando che *"le materie di contabilità pubblica sulle quali può esplicarsi l'attività consultiva della Sezione sono quelle tematiche in relazione alle quali essa ritiene di poter utilmente svolgere quella funzione di affermazione di principi attinenti la regolarità contabile e la corretta e sana gestione finanziaria che costituiscono l'essenza del suo ordinario controllo"*.

Nella citata delibera sono stati indicati gli ulteriori requisiti di ammissibilità oggettiva, costituiti dall'inerenza della richiesta a questioni:

- non astratte e/o di interesse generale;
- relative a scelte amministrative future e non ancora operate;
- per le quali non è pendente un procedimento presso la Procura regionale della Corte dei Conti;
- per le quali non è pendente un giudizio avanti ad organi giurisdizionali di qualsiasi ordine;
- per le quali non è pendente una richiesta di parere ad altre autorità od organismi pubblici;
- di cui sia stata data notizia all'organo di revisione economica e finanziaria o, se esistenti, agli uffici di controllo interno.

Sul quadro ordinamentale come sopra delineato è intervenuto il legislatore statale con le previsioni dell'art. 17, comma 31, del D.L. n. 78 del 2009 citato in premessa, il quale ha assegnato alle Sezioni riunite di questa Corte dei conti un potere di indirizzo interpretativo nei

confronti delle Sezioni regionali di controllo competenti a rendere pareri in materia di contabilità pubblica, e ciò con la finalità, anch'essa fatta oggetto di espressa previsione legislativa, di garantire la coerenza dell'unitaria attività svolta dalla Corte dei conti per le funzioni che ad essa spettano in materia di coordinamento della finanza pubblica.

A seguito dell'attivazione della surricordata competenza, le Sezioni riunite sono intervenute, con la delibera n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010, a tracciare le linee fondamentali della nozione di contabilità pubblica strumentale all'esercizio della funzione consultiva.

Quest'ultima risulta circoscritta alle normative e ai relativi atti applicativi che disciplinano in generale l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, nel quadro di obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica, idonei a ripercuotersi, oltre che sulle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, anche sulla sana gestione finanziaria dell'ente e sui pertinenti equilibri di bilancio, in una visione dinamica dell'accezione che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quella dei relativi equilibri.

La richiamata funzione di nomofilachia è stata inoltre riconosciuta ed estesa in capo alla Sezione delle Autonomie dall'art. 6, comma 4, del D.L. n. 174/2012, come convertito in L. n. 213/2012, il quale prevede che *" In presenza di interpretazioni discordanti delle norme rilevanti per l'attività di controllo o consultiva o per la risoluzione di questioni di massima di particolare rilevanza, la Sezione delle autonomie emana delibera di orientamento alla quale le Sezioni regionali di controllo si conformano. Resta salva l'applicazione dell'articolo 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n.78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, nei casi riconosciuti dal Presidente della Corte dei conti di eccezionale rilevanza ai fini del coordinamento della finanza pubblica ovvero qualora si tratti di applicazione di norme che coinvolgono l'attività delle Sezioni centrali di controllo"*.

Tanto premesso, la Sezione rileva che l'inerenza della richiesta di motivato avviso in esame alle materie della contabilità pubblica può essere affermata in quanto attiene alla interpretazione delle norme che disciplinano l'istituto della mobilità del personale alle dipendenze di un Ente locale, con evidenti ricadute sul versante della relativa spesa, interessata, come noto, da importanti, recenti manovre di finanza pubblica volte a obiettivi di progressivo contenimento e di razionalizzazione della spesa medesima, con un riflesso diretto sulla formazione e gestione dei bilanci pubblici.

In ordine alla sussistenza degli altri requisiti di ammissibilità oggettiva la Sezione rileva che la richiesta di parere in esame presenta il carattere della generalità e della non astrattezza nei limiti in cui la stessa potrà pronunciarsi mediante l'indicazione di principi di carattere generale ai quali potranno conformarsi anche altri Enti, qualora insorgesse la medesima questione interpretativa; riguarda scelte amministrative future e non ancora operate dall'Ente.

Risulta altresì sussistente anche il requisito della *"non pendenza di richiesta di analogo parere ad altra autorità od organismo pubblico"*, non essendo stata proposta la medesima questione ad altro organo o Ente pubblico.

La richiesta di motivato avviso, inoltre, non interferisce, allo stato degli atti, con funzioni di controllo o funzioni giurisdizionali svolte da altre magistrature, né con giudizi civili o amministrativi pendenti.

Con riguardo, infine, alla sussistenza del requisito della non interferenza con eventuali funzioni giurisdizionali svolte dalla magistratura contabile, la Sezione ribadisce quanto più volte evidenziato (cfr. ordd. 29/2010; 25/2011; 35/2011) in ordine alla propria competenza in sede consultiva, il cui compito si esaurisce nell'esclusiva funzione di fornire in veste collaborativa un supporto allo svolgimento dell'azione amministrativa, senza, per converso, esprimere valutazioni sugli effetti che fatti gestionali specifici e concreti possano provocare sul versante della responsabilità amministrativo-contabile.

Peraltro, la medesima giurisprudenza contabile ha in più occasioni rammentato che dalla funzione consultiva resta esclusa qualsivoglia forma di co-gestione o co-amministrazione tra l'Ente e l'Organo di controllo esterno, non potendo i motivati avvisi essere direttamente funzionali all'adozione di specifici atti di gestione, i quali ultimi dovranno afferire alla esclusiva sfera di responsabilità degli Enti medesimi.

Nei limiti sopra ricordati il quesito può essere dichiarato ammissibile e può essere esaminato

Nel Merito

1.1 L'Ente espone di essere interessato da una richiesta di trasferimento per mobilità intercompartimentale con la procedura della compensazione di cui all'art. 30 del D. Lgs n. 165/2001.

La fattispecie concreta contempla, in particolare, una mobilità "con interscambio" tra un dipendente dell'Ente comunale e un dipendente dell'Azienda ospedaliera Universitaria "Santa Maria della Misericordia" di Udine, entrambi inquadrati nella categoria "D".

In ragione della complessità della normativa delle assunzioni presso le PP.AA., nonché della successione nel tempo di una pluralità di norme che hanno disciplinato tali aspetti, l'Ente interroga la Sezione sulla perdurante vigenza dell'istituto di cui alla norma richiamata e sulla sua applicabilità alla fattispecie richiamata, qualora il trasferimento possa avvenire in condizioni di neutralità finanziaria.

L'Ente chiede altresì di conoscere l'avviso della Sezione sul rapporto esistente tra l'istituto della mobilità di cui al citato art. 30 del D.Lgs. n. 165/2001-T.U. del pubblico impiego e l'istituto della mobilità per ricollocazione disciplinato al successivo art. 34 bis del medesimo T.U., norma in correlazione con le previsioni dell'art. 2, comma 13, del D.L. 6 luglio 2012, n. 95, come convertito dalla legge 7 agosto 2013, n. 135.

1.2 In termini generali, e con riserva di chiarire nei suoi termini esatti la disciplina applicabile alla fattispecie rappresentata dall'Ente richiedente, ritiene opportuno il Collegio, anche a fini di utilità generale per gli EELL della Regione potenzialmente interessati a conoscere gli indirizzi interpretativi della Sezione in merito alle problematiche oggetto del quesito, procedere preliminarmente a ricostruire il quadro normativo e interpretativo che, a legislazione vigente, disciplina le procedure di mobilità.

Il Comune istante, in particolare, interroga la Sezione circa il rapporto esistente tra l'istituto della mobilità ex articolo 30 del D.Lgs. n. 165/2001 e l'istituto della mobilità per ricollocazione di cui al successivo art. 34 bis, norma, a sua volta, da leggersi in correlazione con le disposizioni recate dal comma 13 dell'art. 2 del D.L. n. 95/2012, come convertito dalla Legge n. 135/2012.

Come noto, nell'impianto complessivo del T.U. sul pubblico impiego di cui al citato D.Lgs. n. 165/2001 la mobilità costituisce un ottimale strumento di distribuzione del personale in relazione alle esigenze delle PP.AA.

A tal proposito, si richiama il disposto dell'art. 6, comma 1, u. p., il quale dispone che *"Le amministrazioni pubbliche curano l'ottimale distribuzione delle risorse umane attraverso la coordinata attuazione dei processi di mobilità e di reclutamento del personale"*.

In merito al dettato normativo richiamato è agevole osservare che l'intento del legislatore è quello di indurre le amministrazioni pubbliche, al fine di garantire l'ottimale distribuzione delle risorse umane alle stesse legate da un rapporto di lavoro, di ricorrere all'istituto della mobilità con carattere di priorità rispetto all'esperimento di procedure di reclutamento dall'esterno.

A tale finalità di razionalizzazione delle risorse umane nel pubblico impiego si è, negli ultimi anni, affiancata una serie rilevante di interventi normativi del legislatore statale, volti a introdurre rigide norme vincolistiche in materia di assunzione, con l'evidente finalità del contenimento della spesa per il personale pubblico, che, come noto, costituisce la componente più importante della spesa corrente delle Amministrazioni pubbliche.

Ciò al fine di limitare il turn over del personale e al contempo reiterando le disposizioni atte a regolare l'ottimale distribuzione del personale già in servizio, il cui onere finanziario non determina incrementi di spesa a livello di comparto.

Le indicate finalità appaiono confermate dai recenti dati normativi: recita infatti l'art. 14, comma 7, del D.L. n. 95/2012 che *"Le cessazioni dal servizio per processi di mobilità (...) 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"*.

Si tratta della trasposizione in sede normativa dell'indirizzo interpretativo che questa Corte dei conti aveva assunto relativamente al profilo della *"neutralità finanziaria"* che deve conseguirsi dall'espletamento delle procedure di mobilità del personale in relazione all'operatività dei vincoli assunzionali ai quali sono soggette le Amministrazioni pubbliche e, in relazione al caso di specie, gli EELL.

Le Sezioni riunite avevano infatti affermato 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 equiparata a quelle fisiologicamente derivanti da collocamenti a riposo"*. E ancora *"La mobilità si configura, dunque, 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 a una migliore e più razionale collocazione dei dipendenti già in servizio presso altre amministrazioni diverse (...)” (cfr. SSRR delib. n. 53/2010/CONTR).

L'importanza che l'istituto della mobilità ha assunto appare suffragata non solo dalla riscrittura delle disposizioni che regolano la mobilità volontaria da parte del D.Lgs. n. 150/2009, il cui art. 49 ha riscritto il comma 1 e introdotto il comma 1 bis dell'art. 30 del D.Lgs. n. 165/2001, ma anche dal dato normativo di non recente formazione.

Sul punto, vale richiamare le ancora vigenti disposizioni di cui all'art. 1, comma 47, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (legge finanziaria per il 2005), il quale dispone: “In vigenza di disposizioni che stabiliscono un regime di limitazione delle assunzioni di personale a tempo indeterminato, sono consentiti trasferimenti per mobilità, anche inercompartimentale, 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”.

Venendo a considerare la portata e gli effetti del dettato normativo di cui all'art. 30 citato, (rubricato “Passaggio diretto di personale tra amministrazioni diverse”), vale osservare che, il primo comma, disponendo che *“Le Amministrazioni possono ricoprire posti vacanti in organico mediante cessione del contratto di lavoro di dipendenti appartenenti alla stessa qualifica in servizio presso le altre amministrazioni, che facciano domanda di trasferimento”*, stabilendo al contempo (al comma 2) una precisa e ordinata sequenza di adempimenti procedurali, individua nella cessione del contratto l'istituto che consente alle PPAA di attuare il principio previsto dal precedente articolo 6, comma 1, ult. per., secondo cui *“Le amministrazioni pubbliche curano l'ottimale distribuzione delle risorse umane attraverso la coordinata attuazione dei processi di mobilità e di reclutamento del personale”*.

Trattasi, con riferimento a quest'ultimo, dell'istituto della mobilità “volontaria”, che può anche consistere in un interscambio di due dipendenti (mobilità bilaterale o reciproca), istituto, quest'ultimo, del quale si è ampiamente occupata anche la giurisprudenza di questa Corte dei conti (vd. Sez. reg.le Veneto, delib. n. 76/2013).

Il successivo comma 2 bis impone alle Amministrazioni, di iterare, prima dell'attivazione di procedure di reclutamento, procedure di mobilità mediante l'istituto della cessione del contratto, modulate secondo criteri di selettività, di dipendenti posti in mobilità da altre Amministrazioni, ai fini dell'inserimento nei ruoli dell'Amministrazione ricevente (c.d. mobilità per compensazione).

Risulta agevole osservare che mediante l'espletamento della mobilità tra PPAA viene perseguito, accanto all'ottimale distribuzione del personale, l'obiettivo della neutralità finanziaria della spesa di personale, per come enucleato nella richiamata delibera n. 53/2010 delle Sezioni riunite.

Profilo centrale nella disamina della complessa questione interpretativa sull'attuale

configurazione della mobilità volontaria, anche al fine di formulare appropriati indirizzi interpretativi rispetto alla specifica questione sottoposta alla Sezione dall'Ente richiedente, attiene al quesito se possa ritenersi tuttora vigente-e in quali limiti e in presenza di quali condizioni- la mobilità c.d. per interscambio, sia tra dipendenti di enti appartenenti al medesimo comparto, sia, eventualmente, anche tra enti appartenenti a comparti di contrattazione diversi.

Come noto, l'istituto della mobilità per interscambio (o compensazione) trovava esplicita disciplina nel D.P.R. n. 268/87, di recepimento dell'ormai superato CCNL del personale dipendenti degli EELL relativo al triennio 1985-1987, il cui art. 6, comma 20 espressamente prevedeva "*(...) è consentito il trasferimento del personale tra enti diversi, a domanda del dipendente motivata e documentata e previa intesa delle due amministrazioni, anche in caso di contestuale richiesta da parte di due dipendenti di corrispondente livello professionale.(...).E' consentito altresì il trasferimento di personale tra gli enti destinatari del presente decreto e tra questi e gli enti del comparto sanità, a domanda motivata e documentata del dipendente interessato, previa intesa tra gli enti e contrattazione con le organizzazioni sindacali, a condizione dell'esistenza di posto vacante di corrispondente qualifica e profilo professionale nell'ente di destinazione*".

La disposizione citata, come tutto il D.P.R. 286/1987 che la conteneva, sono stati abrogati a far data dal 5 giugno 2012 dal D.L. 9 febbraio 2012, n. 5, recante "Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo", convertito in legge 4 aprile 2012, n. 35.

Dall'abrogazione della normativa richiamata, e, per essa, della relativa disciplina contrattuale, non è dato evincere il venir meno dell'istituto della mobilità per compensazione, quanto, piuttosto, la necessità di un coordinamento con il complesso di norme inserite nel *corpus* del D.Lgs. n. 165/2001, che attribuiscono alla mobilità un ruolo centrale nella gestione del fabbisogno del personale pubblico.

In tal senso deve farsi richiamo a quell'orientamento interpretativo che ha ritenuto non preclusa la possibilità di attivare una mobilità reciproca o bilaterale tra amministrazioni locali solo a condizione della completa osservanza di una serie di cautele tese a evitare che possano essere elusi i rigidi vincoli imposti dal legislatore in materia di riduzione della spesa per il personale delle amministrazioni pubbliche e di turn over (vd. in particolare Sez. reg.le Veneto, delib. n. 65/2013).

Tali "cautele" possono qui di seguito essere declinate nei termini che seguono:

- l'ente deve osservare i vincoli di spesa del personale imposti dalla normativa vigente (art. 1, comma 557 per gli enti soggetti al PSI e comma 562 per i ccdd enti minori, nonché art. 76, comma 7, del D.L. n. 112/2008);

- la mobilità deve avvenire tra enti soggetti entrambi ai medesimi vincoli assunzionali;

- l'interscambio deve avvenire tra dipendenti appartenenti alla stessa qualifica funzionale;

- deve altresì intervenire in un periodo di tempo congruo che consenta agli enti di non abbattere le spese di personale;

- il personale soggetto a interscambio non deve essere stato dichiarato in eccedenza o sovrannumero ai sensi dell'art. 33 del D.Lgs. n. 165/2001 e dell'articolo 2, commi 11,12 e 13 del D.L. n. 95/2012;

- l'interscambio deve assicurare a entrambe le amministrazioni interessate una necessaria neutralità finanziaria;

- devono essere osservati tutti gli adempimenti in generale imposti per il ricorso alle procedure di mobilità volontaria ex art. 30 D.Lgs. n. 165/2001.

Deve evidenziarsi come l'osservanza di tali vincoli, considerati nella loro globalità, presupponga, in particolare, la sottoposizione di entrambi gli Enti interessati dall'interscambio, ai medesimi vincoli assunzionali, condizione che, se certamente sussiste tra Amministrazioni del medesimo comparto, deve essere vagliata in concreto e caso per caso nell'ipotesi in cui la procedura di mobilità volontaria per compensazione debba essere attivata tra Amministrazioni appartenenti a comparti diversi.

Tale principio di carattere generale, come si vedrà nel prosieguo, dovrà necessariamente orientare l'interprete anche con riguardo all'ipotesi di mobilità reciproca o bilaterale tra un dipendente di un ente locale e un dipendente di un ente del servizio sanitario nazionale.

1.3 Prima, tuttavia, di esaminare *ex professo* quest'ultima evenienza, ritiene il Collegio, per ragioni di completezza sistematica, di evidenziare i tratti più salienti delle altre specie di mobilità parimenti contemplate dal D.Lgs. n. 165/2001.

Vengono perciò in considerazione le ipotesi di mobilità "obbligatoria", prevista dalle disposizioni degli artt. 33, 34 e 34 bis del D.Lgs. n. 165/2001, nonché, con norma di recente introduzione, dall'art. 2, comma 13, del D.L. n. 95/2012.

Osserva al riguardo il Collegio che la complessa normativa ivi definita è preordinata a regolare la mobilità dei dipendenti posti in disponibilità dalle Amministrazioni di appartenenza, conseguente all'impossibilità per gli stessi, per situazioni di eccedenza o sovrannumero in relazione ad accertate esigenze funzionali o alla situazione finanziaria delle Amministrazioni medesime, e rispetto ai quali non sia stato possibile procedere fruttuosamente a ricollocazione all'interno del medesimo comparto di contrattazione o la medesima area, nonché, in ulteriore subordine, presso altre Amministrazioni, previo accordo con le stesse, comprese nell'ambito della regione.

Si tratta, pertanto, di una serie di disposizioni che introducono ipotesi di mobilità distinte da quella disciplinata al precedente art. 30 del D.Lgs. n. 165/2001 per l'assenza di volontarietà da parte del dipendente e per la rilevata presenza di esigenze di rideterminazione della dotazione organica dell'amministrazione interessata.

In particolare, la mobilità ex art. 33 (c.d. mobilità collettiva) rappresenta uno degli strumenti previsti dal legislatore per la risoluzione di crisi occupazionali nel pubblico impiego derivanti da eccedenze e sovrannumero.

Finalità, queste da ultimo evidenziate, che caratterizzano anche la mobilità di cui ai successivi artt. 34 e 34 bis, con la sola differenza, che il ricorso alla mobilità ex art. 33 è

consentito alle Amministrazioni solo in via successiva e residuale, ovvero allorché non sia stato possibile risolvere le dette crisi occupazionali attraverso il ricorso ad altri strumenti non implicanti la cessione del contratto di lavoro.

1.4 Volendo fornire all'Ente parametri orientativi in merito ai criteri applicativi da seguire in ipotesi di eventuale concorso tra l'istituto della mobilità volontaria ex art. 30 e quello della mobilità "per ricollocazione" di cui al successivo art. 34, si osserva quanto segue.

La procedura per la ricollocazione del personale in disponibilità si configura come prodromica rispetto all'indizione di qualsivoglia procedura di reclutamento, posto che, tra i vincoli assunzionali previsti a carico delle Amministrazioni che, nell'ambito della programmazione triennale del personale intendano procedere a nuove assunzioni, devono aver previamente verificato l'impossibilità di ricollocare il personale in disponibilità iscritto negli appositi elenchi del personale in disponibilità.

La procedura di mobilità disciplinata dall'art. 30 deve essere attivata prima della comunicazione di voler bandire una procedura di reclutamento.

A tale conclusione si perviene in base ad una lettura di carattere sistematico del complesso delle norme richiamate che, regolando le ipotesi in cui l'Amministrazione abbia registrato vacanze di personale in organico, attivi le procedure di mobilità finalizzate, come detto, a una ottimale re-distribuzione delle risorse già presenti nell'organizzazione amministrativa, evidentemente iterando con carattere di priorità quelle procedure che non siano necessariamente prodromiche all'immissione di nuove unità dall'esterno attraverso l'indizione di procedure concorsuali.

Tale conclusione trova conferma anche nelle posizioni interpretative assunte dal Dipartimento della Funzione Pubblica, laddove afferma che la comunicazione di cui all'articolo 34 bis "*non è necessaria ove l'amministrazione intenda ricoprire il posto vacante mediante attivazione di mobilità volontaria, in quanto tale procedura non determina l'immissione di nuove risorse nell'organizzazione amministrativa, ma solo lo spostamento di dipendenti da un'amministrazione a un'altra*" (vd. circolare dell'Ufficio Personale PA presso il detto Dipartimento -UPPA- dell'11 aprile 2005).

Ciò posto, deve evidenziarsi che su tale complesso quadro ordinamentale e interpretativo ulteriori elementi di novità si sono sovrapposti a seguito degli interventi introdotti dal legislatore statale con il DL 6 luglio 2012. n. 95, recante disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica (cd "*spending review*").

Per quel che qui interessa, il decreto (all'art. 2, comma 8) prevede l'estensione della necessità di procedere alla riduzione delle dotazioni organiche anche per gli EELL.

Il successivo comma 11 del medesimo art. 2 prevede una articolata modalità di individuazione dei dipendenti che, in applicazione delle misure riduttive, si trovino in posizione di eccedenza o sovrannumero.

Da qui l'esigenza di un coordinamento sistematico rispetto alle preesistenti norme recate dall'art. 33 del D.Lgs. n. 165/2001.

Volendo accedere alla tesi già sostenuta all'interno della giurisprudenza consultiva di

questa Corte dei conti, può osservarsi che, fermo il divieto per le amministrazioni che debbano gestire situazioni di eccedenze o sovrannumero a seguito dell'applicazione delle introdotte misure riduttive di procedere a qualsivoglia procedura di reclutamento (compresi i trattenimenti in servizio), osserva il Collegio che le disposizioni introdotte, in particolare, dai commi 11,12 e 13 dell'articolo 2 del D.L. n. 95/2012, trovando applicazione nei casi di eccedenze dichiarate per ragioni funzionali o finanziarie dell'amministrazione, "facciano sistema" con le previsioni già recate dall'art. 33 del D.Lgs. n. 165/2001.

In sostanza, mentre il sistema delineato dagli artt. 34 e 34 bis del D.Lgs. n. 165/2001 prevede la possibilità di ricollocare- da parte degli organi a ciò preposti (regionali e nazionali)- il personale in disponibilità presso le Amministrazioni che, avendo vacanze in organico, intendono bandire procedure concorsuali, la nuova procedura consente direttamente ai dipendenti, già in posizione di disponibilità e inseriti negli appositi elenchi, di formulare domanda di ricollocazione (c.d. mobilità per ricollocazione) presso le Amministrazioni che dichiarino vacanze in organico.

2. Ricostruito nelle sue linee essenziali il complesso normativo delle numerose disposizioni di fonte statale dettate in materia di mobilità, ritiene il Collegio di dover considerare nello specifico la fattispecie portata al suo esame dall'Ente richiedente, per individuare in che rapporti essa si ponga con le varie discipline sulla mobilità sopra delineate.

Tenuto conto degli elementi di fatto esposti dall'Ente richiedente, osserva il Collegio che non è affermata né una situazione di eccedenza di personale, né una volontà di procedere ad assunzioni di nuovo personale in ragione di preesistenti vuoti di organico: presupposti che, come si è avuto modo di argomentare, costituiscono le condizioni alle quali l'ordinamento ancora la possibilità di attivare le varie specie di mobilità previste e disciplinate da D.Lgs. n. 165/2001 (agli artt. 30, 34 e 34 bis), nonché all'art. 2, comma 13, del Decreto sulla *spending review*.

In tal senso, dovrà piuttosto essere verificato se sussistano quelle condizioni di "neutralità finanziaria" e di coincidenza di regime in punto di vincoli assunzionali alle quali la costante giurisprudenza di questa Corte subordina il legittimo ricorso a procedure di mobilità su base volontaria (vd., in particolare, Cdc SSRR n. 59/CONTR/2010).

Nella pronuncia da ultimo citata, le Sezioni riunite in sede di controllo, risolvendo una questione di massima in tema di interpretazione dell'art. 1, comma 562, della legge n. 296/2006, hanno avuto modo di precisare che l'intento che il legislatore (della richiamata normativa) ha inteso 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 a instaurare nuovi rapporti di lavoro al di fuori dei limiti numerici e di spesa previsti dalla disciplina vigente*". La mobilità intracompartimentale si configura come uno 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”.

Diverso è, invece, il caso del trasferimento di personale tra enti che non si trovino in analoga posizione sotto il profilo della soggezione ai vincoli di assunzione: “in tal caso per l’ente ricevente la mobilità in entrata si configura a tutti gli effetti come ingresso di una nuova unità di personale, risultato che potrebbe essere alternativamente ottenuto attraverso il ricorso alle normali procedure di reclutamento” (ancora delib. SSRR 59/2010 cit.).

Nel caso oggetto dell’odierna richiesta di parere, occorrerà verificare se, tanto per l’ente cedente l’unità di personale, quanto per l’ente ricevente, la disciplina dei rispettivi settori di appartenenza preveda, in entrambi i comparti, analoghi vincoli assunzionali.

Ora, nel caso di mobilità intercompartimentale tra EELL ed enti appartenenti al Servizio sanitario nazionale, tale reciprocità manca. Mentre, infatti, per l’ente locale soggetto al rispetto del Patto di stabilità sono previsti una serie di vincoli di spesa e di limitazioni assunzionali, gli enti del Servizio sanitario nazionale sono tenuti a obiettivi di contenimento e riduzione della spesa del personale secondo regimi limitativi della spesa medesima fissati per essi dai documenti di finanza pubblica.

In questo senso è pure l’indirizzo espresso dal Dipartimento della Funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri, con il parere 13731 del 19 marzo 2010 che, sulla base delle argomentazioni sopra illustrate, ha escluso gli enti del servizio sanitario nazionale dal novero delle amministrazioni sottoposte a regime di limitazione, ai sensi dell’articolo unico, comma 47, della legge n. 311/2004, a meno che non afferiscano a Regioni soggette alla attuazione di piani di rientro dal disavanzo sanitario (nel qual caso sono previste specifiche misure limitative delle assunzioni), condizione che dovrà essere verificata volta per volta.

La disposizione da ultimo richiamata, disponendo che “ *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*” , conferma l’indirizzo per cui la mobilità, pur rappresentando sempre uno strumento finanziariamente da privilegiare, si configura in termini di neutralità di spesa solo se si svolge tra amministrazioni entrambe sottoposte a vincoli in materia di assunzioni a tempo indeterminato. Solo in tal caso, infatti, non si qualifica come assunzione da parte dell’Amministrazione ricevente e, conseguentemente, non è computabile come cessazione, sotto l’aspetto finanziario, da parte dell’Amministrazione cedente.

Viceversa, la mobilità non è neutrale e va considerata alla stregua di un’assunzione quando l’Amministrazione cedente non è sottoposta a vincoli assunzionali e lo è, invece, l’Amministrazione ricevente. In tale ultima ipotesi, infatti, l’assimilazione della mobilità a un’assunzione garantisce il governo dei livelli occupazionali e il contenimento della spesa del personale pubblico, evitando, in definitiva, effetti distorsivi che possano discendere da un ricorso all’istituto della mobilità in carenza degli stringenti presupposti normativi e

procedimentali che presidiano l'attivazione delle relative procedure.

P.Q.M.

La Sezione Regionale di controllo della Corte dei Conti per il Friuli Venezia Giulia esprime il proprio motivato avviso sul quesito riportato in epigrafe nei termini di cui in motivazione

ORDINA

alla Segreteria di procedere all' immediata trasmissione di copia conforme alla presente deliberazione al Sindaco del Comune di Cividale del Friuli;

di pubblicare la presente deliberazione sul sito web della Sezione e di curare gli adempimenti necessari per la pubblicazione sul sito web istituzionale della Corte dei Conti.

Così deciso in Trieste nella Camera di consiglio del 3 giugno 2014.

Il Relatore

f.to Oriella Martorana

Il Presidente

f.to Carlo Chiappinelli

Depositato in Segreteria in data 9 luglio 2014.

Il preposto al Servizio di supporto

f.to Dott. Andrea Gabrielli