



REPUBBLICA ITALIANA

LA

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

nell'adunanza del 19 novembre 2013 composta da

Dott. Claudio IAFOLLA	Presidente
Dott.ssa Elena BRANDOLINI	Consigliere
Dott. Giampiero PIZZICONI	Referendario
Dott. Tiziano TESSARO	Referendario
Dott. Francesco MAFFEI	Referendario relatore
Dott.ssa Francesca DIMITA	Referendario

VISTO l'art. 100, secondo comma, 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;

VISTO il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria la Sezione regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000, modificato da ultimo con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 del 19 giugno 2008;

VISTA la Legge 5 giugno 2003, n. 131 recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla Legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3", ed in particolare, l'art. 7, comma 8°;

VISTI gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004, come modificati e integrati dalla delibera n.9/SEZAUT/2009/INPR del 3 luglio 2009 e, da ultimo dalla deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54 del 17 novembre 2010;

VISTA la richiesta di parere del Sindaco di Arzignano (VI) del 1° agosto 2013, acquisita al prot. CdC n. 4655 del 1 agosto 2013;

VISTA l'ordinanza n. 119 del 2013 con la quale il Presidente di questa Sezione di controllo ha convocato la Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il magistrato relatore, Dott. Francesco Maffei;

FATTO

Il Sindaco del Comune di Arzignano, con la nota indicata in epigrafe, ha posto un quesito in ordine alla possibilità di attuare, in condizioni di neutralità finanziaria, un trasferimento di un proprio dipendente, dirigente tecnico con rapporto di lavoro a tempo indeterminato, verso un'Azienda ULSS del Servizio sanitario nazionale e circa le possibilità assunzionali che avrebbe il Comune nel caso in cui il dipendente transitasse nei ruoli dell'Azienda ULSS richiedente.

A questo proposito, il Sindaco richiama l'art. 1, comma 47, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 che prevede che *"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", evidenziando la diversa disciplina che regola il regime assunzionale per i comparti coinvolti dall'operazione di mobilità in questione.

Infatti, la disciplina relativa all'acquisizione delle risorse umane negli enti del comparto del servizio sanitario nazionale è contenuta nell'art. 2, commi 71, 72 e 73 della legge 23 dicembre 2009, n. 191 e nell'art. 15, comma 21, del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, conv. dalla legge 7 agosto 2012, n. 135 che, sostanzialmente, applicano agli enti del servizio sanitario nazionale il vincolo che per gli enti locali è previsto dall'art. 1, comma 557 e 562 della citata legge n. 296/2006 e che attiene essenzialmente ad un vincolo di spesa.

Nell'ambito della disciplina in materia di spesa di personale del comparto degli enti locali, però, accanto ai vincoli di spesa di cui al citato comma 557, sono previsti ulteriori vincoli assunzionali, come quelli di cui all'art. 76, comma 7, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, conv. dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 (che, con riferimento alle assunzioni a tempo indeterminato, consente assunzioni nel limite del 40% della spesa corrispondente alle cessazioni intervenute nell'esercizio precedente, a condizione che l'incidenza delle spese di personale non superi il 50% delle

spese correnti), attualmente non previsti per gli enti appartenenti al servizio sanitario nazionale.

Pertanto, alla luce di tali considerazioni, il Sindaco del comune di Arzignano pone alla Sezione un duplice quesito.

Innanzitutto, si chiede se, ai sensi del citato art. 1, comma 47, della L. 311/2004, sia possibile cedere il contratto di lavoro a tempo indeterminato di un proprio dirigente ad un'Azienda del Servizio sanitario nazionale nel rispetto della c.d. neutralità finanziaria (senza, cioè, che tale cessione possa configurarsi come cessazione del rapporto di lavoro) oppure, al contrario, essendo tale cessione realizzata nei confronti di un'Azienda Ulss, soggetta ad una diversificata disciplina in termini di assunzioni a tempo indeterminato, non possa essere considerata neutrale e si configuri per l'ente cedente come una cessazione del rapporto di lavoro.

In subordine, qualora la mobilità in questione possa essere considerata neutrale, si chiede se il Comune possa coprire il profilo professionale dirigenziale attuando una contestuale mobilità in entrata di un dirigente di ruolo presso una Comunità montana, senza che tale operazione configuri una nuova assunzione per l'ente medesimo.

DIRITTO

La richiesta del Comune di Arzignano è stata espressamente formulata ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131.

In via preliminare, va affermata la sussistenza dei requisiti di ammissibilità, soggettivi ed oggettivi, per la formulazione dei pareri, secondo i criteri fissati dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, con atto di indirizzo del 27 aprile 2004 e con deliberazione n. 5/AUT/2006 del 10 marzo 2006.

Alla luce dei sopra richiamati criteri, la richiesta di parere in esame deve ritenersi soggettivamente ammissibile, con riguardo sia all'ente interessato a ricevere il parere, cioè il Comune, sia all'organo che formalmente lo ha richiesto, il Sindaco, organo politico di vertice e rappresentante legale dell'Ente.

In ordine poi alla sussistenza dei requisiti oggettivi, occorre preliminarmente accertare se la richiesta di parere sia riconducibile alla materia della contabilità pubblica, nonché se sussistano o meno i requisiti di generalità ed astrattezza, unitamente alla considerazione che il quesito non può implicare valutazioni inerenti i comportamenti amministrativi da porre in essere, ancor più se connessi ad atti già adottati o comportamenti espletati.

Con riferimento alla tematica in questione, la Sezione ritiene sia riconducibile al concetto unitario di contabilità pubblica, come delineato dalla richiamata delibera n. 54/2010 della Sezione Riunite in sede di controllo della Corte dei conti, ossia riferito al *"sistema di principi e norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici"* ed inteso *"in continua evoluzione in relazione alle materie che incidono*

direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'ente e sui pertinenti equilibri di bilancio".

Il quesito concerne, infatti, l'interpretazione e l'applicazione di norme che pongono precisi obiettivi di finanza pubblica e, in particolare, l'ambito delle misure per il contenimento della spesa per il personale, la cui applicazione ha immediati riflessi sulla attività finanziaria e patrimoniale dell'ente in questione.

In ordine alla sussistenza degli altri requisiti di ammissibilità oggettiva, la Sezione ritiene che la richiesta di parere in esame presenti il carattere della generalità ed astrattezza, nei limiti in cui potranno essere indicati principi utilizzabili anche da parte di altri enti, qualora insorgesse la medesima questione interpretativa, nell'ambito di valutazioni che restano comunque rimesse alla esclusiva discrezionalità e competenza degli organi comunali preposti. La funzione consultiva della Corte dei conti, infatti, non può in alcun modo interferire, fornendo autorizzazioni preventive o conferme successive di scelte già valutate ed effettuate dall'ente richiedente.

La richiesta di parere è pertanto ammissibile e può essere esaminata nel merito.

Sulla portata interpretativa ed applicativa dell'istituto della mobilità – anche intercompartimentale – questa Sezione si è già espressa con una serie deliberazioni, in particolare con le deliberazioni n. 287/2011/PAR, n. 281/2012/PAR, n. 65/2013/PAR e 162/2013/PAR, le cui considerazioni si intendono integralmente

richiamate nelle presente pronuncia.

Con riferimento al caso specifico della mobilità intercompartimentale, cioè la mobilità di personale tra amministrazioni appartenenti a comparti diversi, il Collegio richiama, innanzitutto, la norma fondamentale di cui all'art. 1, comma 47, della L 311/2004 in base alla quale *"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 *ratio* di questa disposizione va individuata nell'intenzione di garantire una più razionale distribuzione delle risorse tra le pubbliche amministrazioni, senza tuttavia generare una variazione della spesa complessiva del comparto del pubblico impiego e favorendo, in questo modo, la stabilità dei livelli occupazionali in modo da evitare incrementi incontrollati di spesa, non solo in relazione al singolo ente ma all'intero comparto.

Questo permette di evitare che il trasferimento per mobilità possa essere utilizzato quale operazione per instaurare nuovi rapporti di lavoro al di fuori dei limiti numerici e di spesa previsti dalla disciplina vigente.

La giurisprudenza consultiva della Corte dei conti ha chiarito la portata interpretativa ed applicativa della norma in questione.

Nella deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 59/CONTR/2010, è stato chiarito, infatti, che la mobilità, come strumento per una più razionale distribuzione del personale tra le diverse amministrazioni – preliminare alla decisione di bandire procedure concorsuali e prima di procedere alla immissione in ruolo di nuovo personale, nei limiti consentiti dall'ordinamento – può essere configurata in termini di neutralità di spesa (e, quindi non assimilabile ad una assunzione o dimissione dal rapporto di lavoro), solo se intervenga tra amministrazioni, entrambe, sottoposte a dei vincoli assunzionali. Dunque, il requisito per riconoscere il carattere di neutralità di una procedura di mobilità è costituito dalla sussistenza o meno di un regime vincolistico in materia di assunzione di personale per gli enti coinvolti dall'operazione.

Nella medesima deliberazione viene, inoltre, precisato che diverso è invece il caso in cui l'ente sottoposto a limitazioni dia l'assenso al trasferimento di un proprio dipendente presso amministrazioni non soggette a vincoli assunzionali. In questo caso, infatti, *“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, non ponendosi il problema dell'imputazione del trasferimento ad un non previsto contingente di nuove assunzioni”*.

Tornando al caso in questione di mobilità intercompartimentale,

bisognerà verificare se, sia per l'ente cedente l'unità di personale che per l'ente ricevente, la disciplina dei rispettivi settori di appartenenza preveda, in entrambi i comparti, dei vincoli assunzionali.

Come ben evidenziato dal Sindaco del Comune di Arizgnano, nel caso di mobilità intercompartimentale tra enti locali e 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 al solo obiettivo della riduzione della spesa del personale.

Infatti, l'art. 1, comma 565, della legge 296/2006, stabilendo le misure con cui quest'ultimi sono tenuti a concorrere alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica in relazione alla propria spesa complessiva del personale, ha disposto che le spese del personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, non debbano superare per ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009, il corrispondente ammontare dell'anno 2004 diminuito dell' 1,4%.

Tale disposizione è stata ribadita anche dalla legge 23 dicembre 2009, n. 191 (legge finanziaria 2010) per il triennio 2010 – 2012 (art. 2, commi da 71 a 73) e, successivamente, per il triennio 2013 – 2015, dall'art. 15, comma 1, del d.l. 6 luglio 2012, n. 95, conv. dalla legge 7 agosto 2012, n. 135.

La Sezione, inoltre, fa presente che su tale questione si è espresso anche il Dipartimento della Funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri, con il parere 13731 del 19 marzo 2013 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 311/2004, a meno che non afferiscano a Regioni soggette all'attuazione di piani di rientro dal disavanzo sanitario (nel qual caso, sono previste specifiche misure limitative delle assunzioni), condizione che dovrà essere verificata di volta in volta.

La conclusione che la mobilità intercompartimentale tra un ente locale soggetto al rispetto del patto di stabilità ed un ente del Servizio sanitario nazionale, afferente ad un regione non soggetta all'attuazione di un piano di rientro dal disavanzo sanitario, non possa essere configurata in termini di neutralità, esclude la rilevanza del secondo quesito proposto dal Comune di Arzignano.

Infine, la Sezione richiama l'attenzione dell'amministrazione comunale a quanto disposto dall'art. 14, comma 7, del citato d.l. 95/2012. In tale norma, infatti, viene espressamente stabilito che le cessazioni dal servizio per processi di mobilità, limitatamente al periodo di tempo necessario al raggiungimento dei requisiti previsti dall'art. 24 del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, conv. dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 - ai fini del diritto all'accesso e alla decorrenza del trattamento pensionistico - 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.

PQM

La Sezione regionale di controllo per il Veneto rende il parere nei termini sopra indicati.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, al Sindaco del Comune di Arzignano.

Così deliberato in Venezia, nella Camera di Consiglio del 19 novembre 2013.

Il Relatore
f.to Dott. Francesco Maffei

Il Presidente
f.to Dott. Claudio Iafolla

Depositato in Segreteria il 19/11/2013

IL DIRETTORE DI SEGRETARIA
f.to Dott.ssa Raffaella Brandolese