

REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
IN
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
LOMBARDIA

composta dai magistrati:

| | |
|-----------------------------------|-------------------------|
| dott. Nicola Mastropasqua | Presidente |
| dott. Giuseppe Roberto Mario Zola | Consigliere |
| dott. Alessandro Napoli | Referendario |
| dott. Laura De Rentiis | Referendario |
| dott. Donato Centrone | Referendario (relatore) |
| dott. Francesco Sucameli | Referendario |
| dott. Cristiano Baldi | Referendario |
| dott. Andrea Luberti | Referendario |

nella camera di consiglio del 26 luglio 2012

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la deliberazione n. 1/pareri/2004 del 3 novembre 2004 con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento e sulla formulazione dei pareri previsti dall'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista la nota del 20 aprile 2012 con la quale il Sindaco del Comune di Campagnola Cremasca (CR) ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

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

deliberare sulla sopra indicata richiesta;

Udito il relatore, dott. Donato Centrone

Premesso che

Il Sindaco del Comune di Campagnola Cremasca (CR), con nota del 16 luglio 2012, ha formulato alla Sezione una richiesta di parere in ordine al rapporto fra la disciplina limitativa delle assunzioni e le cessazioni dal servizio per mobilità.

In particolare, premessa l'esposizione del quadro normativo in tema di divieti e limitazioni alle assunzioni da parte degli enti locali ed una serie di precedenti interpretativi, il Sindaco pone i seguenti quesiti:

- a) se il Comune (con popolazione inferiore ai 1.000 abitanti), autorizzata la mobilità di un proprio dipendente (verso un Comune di circa 2.000 abitanti, attualmente non ancora sottoposto al Patto di stabilità), possa, a sua volta, coprire la vacanza con mobilità esterna;
- b) nell'eventualità che la mobilità non dovesse avere buon esito, se sia possibile procedere all'indizione di un concorso.

I dubbi del Sindaco istante sono prospettati alla luce dell'introduzione nell'ordinamento dell'art. 14 comma 7 del d.l. n. 95/2012, in fase di conversione, che così dispone: "le cessazioni dal servizio per processi di mobilità nonché a seguito dell'applicazione della disposizione di cui all'articolo 2, comma 11, lettera a), 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".

In merito all'ammissibilità della richiesta

Il primo punto da esaminare, in relazione al quesito formulato dal Sindaco del Comune di Campagnola Cremasca, concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7, comma 8, della legge 6 giugno 2003, n. 131, norma in forza della quale Regioni, Province e Comuni possono chiedere a dette Sezioni pareri in materia di contabilità pubblica, nonché ulteriori forme di collaborazione, ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa.

In proposito, questa Sezione ha precisato, in più occasioni, che la funzione di cui al comma ottavo dell'art. 7 della legge n. 131/2003 si connota come facoltà conferita agli amministratori di Regioni, Comuni e Province di avvalersi di un organo neutrale e professionalmente qualificato per acquisire elementi necessari ad assicurare la legalità dell'attività amministrativa.

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 (si rinvia, per tutte, alla Delibera della Sezione del 11 febbraio 2009, n. 36).

Infatti, deve essere messo in luce 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.

Con specifico riferimento all'ambito di legittimazione soggettiva per l'attivazione di questa particolare forma di collaborazione, è ormai consolidato l'orientamento che vede, nel caso del Comune, il Sindaco quale organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere, in quanto riveste il ruolo di rappresentante dell'ente ai sensi dell'art. 50 TUEL.

Il presente presupposto soggettivo sussiste nel quesito richiesto dal comune di Campagnola Cremasca con nota del 16 luglio 2012.

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare che la disposizione contenuta nel comma 8 dell'art. 7 della legge 131 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 comma 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*.

Appare conseguentemente 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 si connotano sulle funzioni sostanziali di controllo collaborativo ad esse conferite dalla legislazione positiva. Al riguardo, le Sezioni riunite della Corte dei conti, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, comma 31 del decreto legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione 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 del 17 novembre 2010).

Il limite della funzione consultiva come sopra delineato fa escludere qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa, che ricade nella esclusiva competenza dell'autorità che la svolge o di interferenza, in concreto, con competenze di altri organi giurisdizionali.

Tanto premesso, le richieste del Comune di Campagnola Cremasca possono ritenersi ammissibili sotto il profilo oggettivo attenendo alla materia della "contabilità pubblica", come qualificata nella sopracitata Delibera delle Sezioni Riunite della Corte, in quanto relativa all'interpretazione di norme esplicitanti la disciplina dei divieti e limitazioni alle assunzioni, precetti posti all'interno di testi legislativi esplicitamente tesi al governo e contenimento della spesa del sistema delle autonomie locali, nell'ottica del coordinamento complessivo della finanza pubblica.

Esame nel merito

Occorre preliminarmente precisare che la decisione da parte dell'Amministrazione sulle modalità interpretative delle norme di contabilità è frutto di valutazioni proprie dell'Ente medesimo, rientranti nelle prerogative dei competenti organi decisionali, pur nel rispetto delle previsioni legali e nell'osservanza delle regole di sana gestione finanziaria e contabile. Cionondimeno il Comune richiedente potrà tenere conto, nelle determinazioni di propria competenza, dei principi generali enunciati in sede interpretativa nel presente parere.

Il Sindaco pone i seguenti due quesiti:

- a) se il Comune (avente popolazione inferiore ai 1.000 abitanti), autorizzata la mobilità del proprio dipendente (verso un Comune di 2.000 abitanti, attualmente non ancora sottoposto al Patto di stabilità), possa, a sua volta, coprire la sopravvenuta vacanza organica con mobilità esterna;
- b) nell'eventualità che la procedura per la mobilità non dovesse avere buon esito, sia possibile effettuare l'assunzione bandendo un concorso.

Il rapporto tra l'istituto della mobilità volontaria e la normativa limitativa alle assunzioni trova disciplina nell'articolo 1 comma 47 della legge 30 dicembre 2004 n. 311, secondo il quale "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, che riguarda gli enti sottoposti a vincoli assunzionali, configura la mobilità come una possibilità di reclutamento di personale in deroga ai limiti normativamente previsti ed è stata oggetto di ripetute pronunce della Corte dei conti.

Sul tema delle procedure di mobilità e, in particolare, sulla neutralità finanziaria delle stesse in relazione ai vincoli assunzionali per i Comuni non soggetti al Patto di stabilità, anche la scrivente Sezione si è pronunciata più volte, con motivazioni e conclusioni alle quali è opportuno rinviare per i profili di carattere generale che disciplinano la materia (tra gli altri, si vedano i pareri nn. 123/2010, 443/2010, 521/2010, 524/2010, 79/2011, 80/2011, 115/2011, 149/2011, 314/2011, 429/2011).

Le Sezioni riunite della Corte dei conti, in sede di controllo, hanno poi precisato, 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/CONTR/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)".

Da tali pronunce, argomentando a contrario, si deduce 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 dall'esterno e che, dall'altro lato, non integrano "assunzioni", per l'ente destinatario, gli ingressi di personale in mobilità.

Naturalmente, come precisato da questa Sezione (vedi il parere 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".

Nel parere n.521/2010 è stato precisato che né la normativa sulla mobilità prevista dal d.lgs. n. 165/2001, né la disciplina di 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 limitative alle assunzioni. 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.

Sempre in merito alle condizioni per ritenere sussistente la neutralità delle mobilità tra enti, il Dipartimento della Funzione pubblica, con circolare n. 4/08 prima e con parere n. 13731 del 19 marzo 2010 dopo, ha precisato che “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. In tal caso non si qualifica come assunzione da parte dell’amministrazione ricevente. Ne discende che non è computabile come cessazione, sotto l’aspetto finanziario, da parte dell’amministrazione cedente”.

La Sezione Autonomie della Corte dei conti, con deliberazione n. 21 del 9 novembre 2009 ha poi 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”. In conseguenza, al fine di procedere a nuove assunzioni (nella fattispecie, in enti non soggetti al patto di stabilità), “l’art. 1, comma 562, della legge n. 296 del 2007 è da interpretare nel senso che nel novero delle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nell’anno precedente non siano da comprendere quelle derivanti da trasferimenti per mobilità”.

Naturalmente, l’illustrata esclusione dal novero delle cessazioni di lavoro di quelle derivanti da trasferimento per mobilità deve essere riconducibile esclusivamente ai casi in cui si intenda procedere alla relativa sostituzione con una nuova assunzione dall’esterno e quindi con un aumento numerico del personale e del complessivo onere: la sostituzione con una corrispondente mobilità in entrata non genera alcuna variazione della spesa pubblica complessiva (parere n. 524/2010).

Pertanto, nel recente parere n. 304/2012 sono state riassunte le situazioni ipotizzabili in tema di mobilità:

1) se la copertura dei posti resi vacanti dalla procedura di mobilità in uscita avviene mediante il recupero delle unità di personale con mobilità in entrata da altro ente sottoposto a limitazioni alle assunzioni, l’operazione è legittima;

2) se la copertura avviene mediante assunzione di personale dall’esterno occorre verificare se la mobilità in uscita è avvenuta o meno verso ente soggetto a disciplina limitativa delle assunzioni:

2a) nel primo caso, la mobilità non determina una cessazione per il Comune che, pertanto, non potrà tenerne conto in relazione all’art. 1, comma 562, legge n. 296/2006 (assunzioni nel limite

delle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nel precedente anno);

2b) in caso di mobilità in uscita verso ente non soggetto a limiti assunzionali, si configurerà una vera e propria cessazione dal servizio equiparabile ad un collocamento a riposo, in quanto tale rilevante ai sensi dell'art.1 comma 562 legge n. 296/06 (quanto all'interpretazione dell'inciso "anno precedente" come limite temporale di rilevanza delle cessazioni, si vedano i pareri nn. 167/2011/PAR e n. 260/2012/PAR).

In tutti i casi sopra esposti è, comunque, sempre necessario che l'ente ricevente rispetti:

a) il parametro del rapporto tra spesa di personale e spesa corrente ai sensi dell'art. 76 comma 7 del d.l. n. 112/2008, come sostituito dall'art. 14 comma 9 del d.l. n. 78/2010;

b) l'obbligo di riduzione della complessiva spesa storica per il personale, che non deve superare, per gli enti non soggetti al patto di stabilità, quella del 2008, come da recente novella normativa (cfr. art. 1 comma 562 legge n. 296/2006, come modificato dal comma 11 dell'art. 4 ter del d.l. n. 16/2012, nel testo integrato dalla legge di conversione n. 44/2012);

c) le regole dettate dal Patto di stabilità interno.

Su tale interpretazione, ormai sostanzialmente consolidata, è intervenuto l'art. 14 comma 7 del recente d.l. n. 95/2012, in fase di conversione, stabilente che "le cessazioni dal servizio per processi di mobilità nonché a seguito dell'applicazione della disposizione di cui all'articolo 2, comma 11, lettera a), 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".

La norma in discorso pare impattare solo in parte con l'elaborazione interpretativa sopra riportata, in particolare precludendo il conteggio delle cessazioni per mobilità quale "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". Tale precetto varrebbe in ogni caso, sia in quello in cui l'ente cedente autorizzi la mobilità verso altro ente soggetto a limitazioni alle assunzioni, che in quello in cui l'ente ricevente non sia sottoposto ad alcun vincolo.

La disposizione, che trova applicazione per tutte le pubbliche amministrazioni (qualunque sia il regime di divieto o limitazione alla disciplina alle assunzioni cui siano sottoposte), colma in sostanza una precedente lacuna, cui avevano fatto fronte le interpretazioni della Corte dei conti in sede di attività consultiva (si rinvia, in particolare, alla delibera delle SSRR n. 59/CONTR/2010) e quelle del Dipartimento per la Funzione pubblica (come da Circolari interpretative sopra citate).

La magistratura contabile già aveva affermato, infatti, l'impossibilità di considerare la mobilità in uscita verso altro ente sottoposto a limitazioni come cessazione utile al fine di procedere a nuove assunzioni dall'esterno (si rinvia, per tutte, alla delibera di Sezioni Riunite n.

59/CONTR/2010), coprendo la gran parte di ipotesi riscontrabili nella pratica (essendo ormai, da anni, quasi tutte le amministrazioni pubbliche soggette ad un regime di divieto/limitazione alle assunzioni). La novella normativa conferma l'interpretazione della magistratura contabile, estendendola a tutti le ipotesi, anche a quelle di cessione dell'unità di personale verso altre amministrazioni non sottoposte a divieti/limitazioni alle assunzioni (in coerenza con la logica razionalizzatrice di spesa alla base del decreto legge).

La norma non sembra invece incidere sulla regola della neutralità posta dall'art. 1 comma 47 della legge n. 311/2004 ("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"), che continua ad essere vigente.

Il decreto n. 95/2012 interviene cioè a disciplinare la regola di comportamento che l'ente cedente l'unità di personale in mobilità deve osservare per procedere a nuove assunzioni (precludendogli il conteggio dell'unità ceduta sia ai fini del conseguimento del risparmio utile che del numero di unità acquisibili, secondo il tipo di limitazione cui ogni amministrazione può essere soggetta).

In sostanza, per tornare al quesito posto dal Comune istante, l'ente locale non sottoposto a patto di stabilità non potrà conteggiare la mobilità verso altro ente (soggiacente o meno a regole limitative) al fine di poter procedere ad assunzioni (come da regola di turn over prevista dall'art. 1 comma 562 della legge n. 296/2006, confermata, anche dopo l'avvento dell'art. 14 del d.l. n. 78/2010, da Sezioni Riunite n. 3/CONTR/2011 del 25/01/2011).

L'art. 14 comma 7 del d.l. n. 95/2012 non sembra incidere, invece, come detto, sulla perdurante possibilità di colmare la vacanza d'organico generata dalla cessazione mediante l'istituto della mobilità (art. 30 d.lgs. 165/2001), in applicazione del principio di neutralità finanziaria posto dall'art. 1 comma 47 della legge n. 311/2004 e dell'elaborazione interpretativa effettuata dalla Corte dei conti (si rinvia alle delibere citate in precedenza).

In sostanza il Comune potrà assumere, mediante mobilità, unità di personale da altro ente soggetto a limitazioni alle assunzioni, purché naturalmente rispetti i tetti complessivi di spesa per il personale (art. 76 comma 7 del d.l. n. 112/2008; art. 1 comma 562 legge n. 296/2004), nonché il patto di stabilità interno.

Sulla scorta di quanto esposto, ai due quesiti posti dal Comune istante può risponderci nei termini che seguono:

a) se il Comune (avente popolazione inferiore ai 1.000 abitanti) autorizza la mobilità di un proprio dipendente (verso un Comune soggetto anch'esso a limitazioni alle assunzioni), può coprire la sopravvenuta vacanza organica con mobilità in entrata da altro ente pubblico soggetto a

limitazioni alle assunzioni (con la precisazione, derivante dall'art. 14 comma 7 del d.l. n. 95/2012, che l'amministrazione cedente non potrà conteggiare la cessione per mobilità quale risparmio di spesa o contingente di cessazioni, utile per procedere ad assunzioni dall'esterno);

b) nell'eventualità che, ceduta un'unità di personale per mobilità, la successiva procedura di mobilità in entrata non abbia buon esito, il Comune non sarebbe invece abilitato ad effettuare assunzioni bandendo un concorso, stante l'irrilevanza di tale cessione ai fini del conteggio del contingente di cessazioni utile ai fini di successive assunzioni dall'esterno (in virtù della nuova regola posta dall'art. 14 comma 7 del d.l. n. 95/2012 in attesa di conversione).

P.Q.M.

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione

Il Relatore
(Donato Centrone)

Il Presidente
(Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria

30 luglio 2012

Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)