



Deliberazione FVG/ 18 /2015/PAR

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 4/11/2014.

Comune di Staranzano. Motivato avviso in tema di disciplina applicabile agli EELL del Friuli Venezia Giulia soggetti al Patto di stabilità in materia di mobilità e di vincoli alle relative facoltà assunzionali.

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

VISTE le deliberazioni della Sezione Plenaria n. 2 del 16 gennaio 2014 e n. 65 del 10 aprile 2014, afferenti l'approvazione del programma delle attività della Sezione per l'anno 2014;

VISTA la richiesta di motivato avviso inoltrata dal Comune di Staranzano, con nota del 22 luglio 2014, successivamente regolarizzata con nota del 17 ottobre 2014, a firma del Sindaco, avente a oggetto l'interpretazione di talune disposizioni di fonte regionale in materia di mobilità di personale, il regime del loro coordinamento con la disciplina di fonte statale, nonché l'interpretazione di ulteriori disposizioni dettate dal D.L. n. 90/2014 in materia di limiti alle facoltà assunzionali degli EELL, in particolare per il personale che sia in possesso della qualifica dirigenziale e per quello che ne sia privo;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 59 del 27 ottobre 2014 con la quale è stato convocato il II Collegio per il giorno 4 novembre 2014, presso la sede della Sezione, per la discussione dei temi relativi all'emanando motivato avviso;

UDITO nella Camera di consiglio del 4 novembre 2014 il relatore, Primo Referendario Oriella Martorana;

Premesso

Con le note indicate in epigrafe l'Ente ha formulato alla Sezione una articolata richiesta di motivato avviso esponendo quanto segue.

L'Amministrazione istante rappresenta di non aver rispettato nell'anno 2013 i vincoli del patto di stabilità in quanto ha visto incrementata la propria spesa di personale a seguito del rientro di una unità in comando presso altra Amministrazione statale, nonché, ulteriormente, a seguito del rientro a tempo pieno di un'altra unità di personale, già in comando sindacale al 50% e corrispondente costo a carico del sindacato.

Alla luce di ciò, l'Ente chiede di conoscere quale risulti il regime normativo applicabile agli EELL della regione Friuli Venezia Giulia in materia di mobilità di personale stante la contestuale vigenza, nella materia *de qua*, di discipline di fonte statale (D. lgs. n. 165/2001, L. n. 311/2004, D.L. n. 95/2012) e di fonte regionale (l'art. 4 della recente legge regionale n. 12/2014, dettato a seguito della sentenza della Corte costituzionale 27 marzo 2014, n. 54).

Nel dettaglio, si chiede se in materia di mobilità i limiti siano quelli esclusivi di cui al sesto comma dell'art. 4 della legge regionale citata, ovvero se comunque debbano leggersi e applicarsi conformemente ai principi elaborati dalla giurisprudenza consultiva di questa Corte dei conti e così sintetizzabili:

necessaria prodromicità della mobilità per ricollocazione, quale, da ultimo, prevista dall'art. 2, comma 13, del D.L. n. 95/2012, rispetto alla mobilità volontaria ex art. 30 del D.Lgs. n. 165/2001;

accertato rispetto delle limitazioni in materia assunzionale e di relativa spesa, quali discendenti dai vincoli del patto di stabilità, come condizione necessaria per poter procedere a

trasferimenti per mobilità (secondo il principio di carattere generale desumibile dal disposto dell'art.1, comma 47, della legge n. 311/2014 - legge finanziaria per il 2005 -);

necessaria "neutralità finanziaria" della mobilità reciproca tra Enti sottoposti ai medesimi vincoli in materia di personale e relativa spesa, secondo il principio sancito dalle SSRR con la delibera n. 53/2010.

L'Ente passa poi ad articolare un ulteriore gruppo di quesiti in materia di disciplina applicabile al turn over, in particolare, scaturenti dall'art. 3, comma 5, del D.L. n. 90/2014, nella parte in cui prevede che gli Enti locali, soggetti al patto di stabilità, possono assumere personale a tempo indeterminato per una spesa corrispondente al 60% del personale cessato nell'anno precedente, nel rispetto delle previsioni di cui all'art. 1, commi 557, 557 bis e 557 ter della legge n. 296/2006 – legge finanziaria per il 2007 - .

Più specificamente, i dubbi dell'Amministrazione civica si pongono sull'applicabilità della richiamata disciplina di fonte statale agli Enti Locali, nonché, nell'ipotesi in cui la soluzione corretta sul piano giuridico sia nel senso dell'applicabilità, sul disposto del comma 557 ter richiamato, che parrebbe limitare il blocco del turn over solamente all'anno successivo a quello nel quale si sia verificato lo sfioramento di spesa e dunque la violazione del relativo vincolo discendente dalle regole del patto di stabilità. Ciò al fine di verificare la praticabilità del percorso assunzionale nell'anno 2015, posto che la violazione, come riferito sopra, sarebbe stata realizzata dal Comune nel corso nell'esercizio finanziario 2013.

In ultimo, si chiede la corretta interpretazione delle previsioni recate dall'art.11, comma 1, del D.L. n. 90/2014 in tema di copertura di posti di qualifiche dirigenziali mediante il conferimento di incarichi a contratto ai sensi dell'art.110 del TUEL, in particolare con riguardo al quesito se, in tale ipotesi, i soli limiti applicabili siano quelli esclusivi nelle norme citate, ovvero se si debba aver riguardo anche alle norme di contenimento della spesa di personale contenute, come detto, all'art. 3, comma 5, del medesimo D.L. n. 90/2014.

Tanto chiede l'Ente in quanto si trova nelle condizioni di dover conferire il detto incarico a contratto per ricoprire il posto nel ruolo apicale del servizio di ragioneria.

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. Pl. 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 rivolgersi 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. Pl. 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, nonché delle norme, di fonte sia regionale che statale, che regolamentano le facoltà assunzionali degli EELL della regione Friuli Venezia Giulia soggetti alle regole del patto di stabilità, 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.

Per tali ragioni la richiesta è ammissibile sotto il profilo oggettivo dell'inerenza alla materia della contabilità pubblica.

In ordine alla sussistenza degli altri requisiti di ammissibilità oggettiva la Sezione rileva che la richiesta di parere in esame presenta il carattere della non astrattezza e generalità 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 o 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. Né tale funzione può essere intesa come funzione "*consulenziale*" (generale) sull'attività dell'Amministrazione locale, in quanto ciò determinerebbe una impropria ingerenza di questa Corte nell'amministrazione attiva, incompatibile con le funzioni alla stessa attribuite dal vigente ordinamento.

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

Nel Merito

1. Ritiene il Collegio di poter utilmente esporre il proprio motivato avviso sulla serie di quesiti articolati dall'Ente affrontando in via preliminare le tematiche afferenti l'istituto della mobilità, rispetto al quale, peraltro, questa Sezione si è ancora di recente soffermata, con il parere n.FVG/115/2014/PAR, le cui considerazioni di sistema, nella misura in cui ricostruiscono il quadro normativo e giurisprudenziale formatosi nella materia *de qua*, possono qui utilmente richiamarsi, integrandosi con gli aspetti specifici della recente disciplina di fonte regionale che verranno espressamente scandagliati in questa sede.

Come ricordato dall'Ente istante, il legislatore regionale è di recente intervenuto a dettare disposizioni in materia di mobilità del personale alle dipendenze delle Amministrazioni del comparto unico del pubblico impiego regionale e locale di cui all'art. 127 della L.R. n. 13/1998 con l'art. 4, commi 6 e 7, della L.R. 26 giugno 2014, n. 12 (entrata in vigore il successivo 3 luglio).

L'intervento del legislatore regionale si è reso necessario a seguito della pronuncia della Corte costituzionale n. 54 del 27 marzo 2014, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per quel che qui interessa, dell'art. 12, commi 30 e 31, e 14, commi 43 e 44, della L.R. n. 22/2010 (legge finanziaria 2011).

Nel dettaglio, la Consulta ha dichiarato l'illegittimità della prima serie di norme per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto le ha riconosciute contenenti disposizioni contrarie ai principi di coordinamento della finanza pubblica stabiliti all'art. 9, commi 5, 6, 7, 8, 9 e 28 del D.L. n. 78/2010 (recante "*Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e competitività economica*"). Quanto al comma 30 perché, pur richiamando espressamente gli obiettivi stabiliti dall'art. 9, commi 5, 6, 7, 8, 9 e 28, del D.L. n. 78/2010, prevedeva che continuassero ad applicarsi le disposizioni già dettate dall'art. 14, commi da 14 a 23, della L.R. n. 24/2009, così discostandosi dal limite previsto dalle

disposizioni statali e contemplando una serie di deroghe non individuate dalla legislazione statale. Con riguardo al successivo comma 31, il quale disponeva che i limiti di spesa di cui all'art. 9, comma 28, del citato D.L. n. 78/2010 (recante "Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e competitività economica") non trovassero applicazione per l'Agenzia regionale del lavoro, la Corte costituzionale ne ha parimenti sancito l'illegittimità per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di coordinamento della finanza pubblica, in quanto l'art. 9, comma 28, del citato D.L. n. 78/2010 espressamente prevede che la riduzione di spesa si applica anche alle agenzie.

Ha altresì dichiarato l'illegittimità dei commi 43 e 44 dell'art. 14 della legge n. 22/2010, in quanto, introducendo ipotesi di deroga in materia di assunzioni ulteriori rispetto a quanto già previsto dall'art. 13, comma 16, della L.R. n. 24/2009, erano in contrasto con i principi di coordinamento della finanza pubblica dettati dall'art. 14, commi da 7 a 10, del D.L. n. 78/2010, con conseguente violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Più in generale, con riguardo alle questioni riferite alle disposizioni in materia di assunzione di personale, la Corte costituzionale, con la richiamata decisione n. 54/2014, ha confermato l'applicabilità alla Regione Friuli Venezia Giulia dei principi di coordinamento della finanza pubblica stabiliti dalla legislazione statale, nel solco di quanto già riconosciuto, in particolare, con le sentenze n. 3 del 2013 e n. 217 del 2012.

In relazione agli esiti della pronuncia citata il legislatore regionale è intervenuto a dettare "*Disposizioni urgenti in materia di personale*" con l'art. 4 della Legge n. 12 del 26 giugno 2014.

Al comma 1 del detto art. 4, viene, in particolare, previsto che per il comparto unico del pubblico impiego regionale e locale, quale sistema integrato introdotto dall'art. 127 della legge regionale 9 novembre 1998, n. 13, trovano applicazione le disposizioni ivi dettate, "*fermi restando i principi di coordinamento della finanza pubblica e, per gli enti locali, anche delle norme regionali in materia di patto di stabilità e contenimento della spesa di personale*".

Al comma 2 viene ulteriormente stabilito che alle medesime Amministrazioni del comparto unico regionale e locale si applichino, a decorrere dal 1 gennaio 2014, ai fini dell'attivazione di rapporti di lavoro a tempo indeterminato o anche con contratti di lavoro interinale (flessibile o somministrato), le disposizioni dettate a livello nazionale in materia di limiti assunzionali e relative fattispecie di deroga.

Ai successivi commi 6 e 7 vengono, poi, dettate una serie di disposizioni in tema di mobilità, nelle more della ridefinizione della disciplina dell'istituto a livello di comparto.

Tra queste, per quel che concerne innanzitutto la lettera del comma 6, si ricorda la previsione della necessaria propedeuticità dell'espletamento di procedure di mobilità di comparto per le Amministrazioni che intendano procedere all'attivazione di rapporti di impiego con contratto a tempo indeterminato, in uno, altresì, alla previsione dell'obbligo, da parte delle Amministrazioni, di procedere alla pubblicità dei posti vacanti attraverso la predisposizione di avvisi ad evidenza pubblica, non necessari solo nell'ipotesi di trasferimento reciproco dei lavoratori, su base volontaria e previo assenso delle Amministrazioni interessate. Nell'ambito

della nuova disciplina permane la necessità del nulla osta dell'Amministrazione cedente solo allorché quest'ultima si trovi nell'impossibilità di procedere a nuove assunzioni di personale con contratti di lavoro a tempo indeterminato. Al di fuori di tale ipotesi, ai fini del perfezionamento della procedura di mobilità si prevede il meccanismo del silenzio assenso, quale modalità attraverso la quale l'Amministrazione di appartenenza conferma la cessione del contratto di lavoro a quella che ha indetto l'avviso (con un termine di 90 giorni, peraltro riducibile allorché sussista accordo in tal senso tra le Amministrazioni medesime). L'ultimo periodo del medesimo comma 6 fa comunque salve le facoltà degli Enti di indire procedure di mobilità intercompartimentale.

Il successivo comma 7 è preordinato a dettare una norma di diritto intertemporale, prevedendo l'applicazione della nuova disciplina esclusivamente alle procedure avviate con bandi pubblicati successivamente alla data di entrata in vigore della medesima legge n. 12/2014, facendo al contempo salvi gli effetti *medio tempore* prodottisi per quelle procedure i cui avvisi siano stati pubblicati in epoca anteriore al detto riferimento temporale.

2.1 Riferito quanto sopra - e passando a sciogliere i dubbi dell'Ente - può convenirsi con quanto dallo stesso osservato con riguardo alla ricognizione dei principi rilevanti in sede di disciplina della mobilità per le Amministrazioni della Regione quali risultanti a seguito dell'intervento del legislatore regionale.

Capisaldi di tale sistema sono la vigenza, per gli Enti del comparto unico del pubblico impiego regionale e locale, dei principi dettati dal legislatore statale in sede di coordinamento della finanza pubblica, giusta le previsioni dell'art. 117, terzo comma, Cost., anche alla luce dei chiari indirizzi formulati dalla giurisprudenza costituzionale, in particolare, con la citata pronuncia n. 54/2014, a sua volta in linea con talune precedenti pronunce (vd. C. cost. sent. n. 3/2013 e sent. n. 217/2012). Alla luce di tali principi vanno considerate le disposizioni recate dal D.L. n. 78/2010, che sono state in vigore fino al 31 dicembre 2014.

Parimenti, va ricordata l'applicazione agli Enti della Regione delle norme di fonte regionale in materia di patto di stabilità, posto che, per il Friuli Venezia Giulia, come noto, il contributo della Regione agli obiettivi di finanza pubblica per gli anni dal 2014 al 2017 in termini di saldo netto da finanziare e di indebitamento netto è definito attraverso il recepimento dell'Accordo sottoscritto il 23 ottobre 2014 tra il Presidente del Consiglio dei Ministri, il Ministro dell'economia e finanze e il Presidente della Regione Friuli Venezia Giulia. Quanto alla individuazione, in concreto, degli obiettivi dalla Regione posti a carico del complesso degli EELL, può utilmente ricordarsi che, a partire dal 2011, nell'ambito degli accordi Stato-Regione, per la prima volta è stato definito, in aggiunta all'obiettivo dell'equilibrio economico (e a quello della riduzione dell'indebitamento) per il cui conseguimento sono responsabili i singoli enti locali, un obiettivo, in termini di contributo complessivo degli enti locali al mantenimento degli equilibri di finanza pubblica, definito con le stesse regole di computo tecnico-contabili previste per gli enti locali delle regioni a statuto ordinario (saldo finanziario di competenza mista); tale obiettivo è stato configurato peraltro come un obiettivo di sistema a carico della Regione Friuli Venezia Giulia ed è stato riferito complessivamente ai

Comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti e alle Province della regione.

In conseguenza di ciò, il patto di stabilità previsto dalla Regione Friuli Venezia Giulia per gli enti locali del proprio territorio prevede per ciascuno degli anni 2013, 2014 e 2015, con riferimento al saldo finanziario, l'obiettivo del saldo finanziario espresso in termini di competenza mista, non contemplando più l'obiettivo dell'equilibrio economico.

Tanto ricordato, e proseguendo l'*excursus* sulla disciplina e relative fonti applicabili in materia di mobilità agli EELL del FVG, si può ricordare che la nuova legge regionale ha introdotto l'obbligo del previo esperimento delle procedure di mobilità di comparto rispetto alle procedure assunzionali a tempo indeterminato, con ulteriori "*paletti*" finalizzati a salvaguardare, oltre che l'ottimale distribuzione delle risorse umane all'interno del medesimo comparto, anche l'obiettivo della neutralità finanziaria della spesa di personale, per come enucleato nella delibera n. 53/2010 delle SSRR di questa Corte dei conti.

2.2 Riservando ad altre e più appropriate sedi l'approfondimento dei profili di riparto di potestà legislativa tra Stato e Regione Friuli Venezia Giulia in tema di disciplina del trattamento economico e normativo dei dipendenti degli enti locali della Regione medesima, la Sezione osserva che dal combinato disposto dell'art. 4, n. 1 bis, dello Statuto speciale della Regione Friuli Venezia Giulia, approvato con l. cost. 31.1.1963, n.1, e dell'art. 15 del d. lgs. 2 gennaio 1997, n. 9, recante "*Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Friuli-Venezia Giulia in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni*", deriva che la materia dell' "*ordinamento degli enti locali*" è rimessa alla potestà legislativa primaria del legislatore regionale.

Rispetto a tali previsioni è sopravvenuto il corpo di norme poste dal decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165/2001 e ss. mm. e ii., recante "*Norme generali sull'ordinamento del rapporto di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*".

L'art. 1, primo comma, del decreto citato così dispone: "*Le disposizioni del presente decreto disciplinano l'organizzazione degli uffici e i rapporti di lavoro e di impiego alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, tenuto conto delle autonomie locali e di quelle delle regioni e delle province autonome, nel rispetto dell'art. 97, comma primo, della Costituzione (...)*".

Il successivo terzo comma stabilisce: "*Le disposizioni del presente decreto costituiscono principi fondamentali ai sensi dell'art. 117 della Costituzione*".

In relazione alle fonti di disciplina del rapporto di lavoro pubblico, poi, l'art. 2, comma 2, del medesimo decreto n. 165/2001 annovera – tra le "*fonti legislative*" - : a) le disposizioni del libro V, titolo II, capo I, del Codice civile; b) le altre leggi sui rapporti di lavoro subordinato vigenti per il settore privato; c) le disposizioni contenute nel medesimo d. lgs. n. 165/2001; d) le eventuali disposizioni di legge, di regolamento o statuto, che introducano specifiche discipline dei rapporti di lavoro la cui applicabilità sia limitata ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche, o a categorie di essi.

2.3 In termini generali, può dunque darsi risposta affermativa alle questioni poste dal Comune circa: 1) la necessaria propedeuticità della mobilità per ricollocazione del personale

dichiarato eccedentario o in esubero ; 2) accertato rispetto del patto di stabilità per l'annualità precedente quale condizione legittimante l'attivazione di procedure di mobilità; 3) necessaria osservanza dell'obiettivo della "neutralità finanziaria" in ipotesi di mobilità reciproca o bilaterale.

Tali principi, già enunciati da questa Sezione (con la delib. n. FVG/115/2014/PAR), sono stati approfonditamente elaborati all'interno della giurisprudenza di questa Corte, anche con pronunce di orientamento generale aventi valore conformativo per le sezioni regionali (vd., *ex multis*, SSRR n. 53/2010).

Rinviando a quanto già diffusamente rappresentato dalla Sezione con la delibera n. 115/2014, pare sufficiente in questa sede riproporre le seguenti considerazioni di ordine generale, nonché richiamare le modifiche normative successive al quesito posto.

Quanto ai rapporti tra l'istituto della mobilità volontaria ex art. 30 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, si osserva, innanzitutto, che, nell'impianto complessivo del 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".

Risulta evidente che l'intento del legislatore statale 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, a 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 successivi 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 quale modalità di realizzazione della finalità di ottimizzazione del lavoro pubblico 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 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*".

In considerazione di quanto esposto, può conclusivamente osservarsi 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 della Sezioni Riunite.

Per ciò che concerne il contiguo, ma diverso istituto della mobilità c.d. "*per interscambio*" (o "*per compensazione*"), tra dipendenti di enti appartenenti al medesimo comparto, deve innanzitutto affermarsi la necessità di un coordinamento di tale istituto 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 la mobilità reciproca o bilaterale tra amministrazioni locali può essere attivata 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.

Conclusivamente, la disciplina in materia di mobilità del personale alle dipendenze delle Amministrazioni del comparto unico del pubblico impiego regionale e locale per il Friuli Venezia Giulia mutua le sue fonti - ai sensi dell'art. 4, n. 1 bis, dello Statuto speciale di autonomia

approvato con legge costituzionale n.1/1963 e degli artt. 15 e 18, comma 1, del decreto legislativo n. 9/1997, recante le relative norme di attuazione - dall'art. 4, commi 6 e 7, della L.R. n. 12/2014, da ogni altra disposizione già inserita dal legislatore regionale in diverse normative dal medesimo prodotte incidenti comunque su profili inerenti alla generale materia della mobilità, dalle disposizioni dettate in *subiecta materia* dal legislatore statale e che entrano a comporre il sistema normativo applicabile al detto personale giusta le richiamate previsioni di fonte statutaria ovvero in quanto costituenti principi di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

A fini di ausilio delle richiamate discipline l'Ente richiedente, come pure la generalità degli Enti di questa Regione tenuti all'osservanza e applicazione delle medesime, potranno utilmente avvalersi degli indirizzi interpretativi formulati in sede di giurisprudenza consultiva da questa Sezione, rese in conformità alle pronunce di orientamento generale con valenza conformativa per le sezioni regionali di questa Corte dei conti, per come emesse dalle Sezioni riunite e dalla Sezione della Autonomie, rispettivamente ai sensi dell'art. 17, comma 31, del D.L. n. 78/2009 e dell'art. 6, comma 4, del D.L. n. 174/2012.

3. Passando ora a considerare i quesiti posti dal Comune richiedente in ordine a talune disposizioni recate, sempre in materia di vincoli alle facoltà assunzionali degli EELL sottoposti al patto di stabilità, con connessa limitazione del turn over, in quanto funzionali agli obiettivi di contenimento della relativa spesa, dal recente D.L. 24 giugno 2014, n. 90 (recante "*Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari*"), occorre preliminarmente chiarire se, similmente a quanto già riconosciuto con riferimento alle previgenti norme del D.L. n. 78/2010, se ne possa affermare l'estensione anche agli EELL di questa Regione, e, in caso di risposta affermativa, a che titolo.

Soccorre al riguardo la già citata legge regionale n. 12/2014 che, all'art. 4, secondo comma, stabilisce che alle dette Amministrazioni della Regione si applichino, a decorrere dal 1° gennaio 2014, le disposizioni previste a livello nazionale in materia di limiti assunzionali e relative fattispecie di deroga.

Ora, partendo proprio dall'analisi del disposto normativo regionale da ultimo citato, è agevole osservare che la disposizione regionale opera un rinvio "*dinamico*" o "*recettizio*" alle fonti statali di produzione di discipline in materia di limiti alle assunzioni delle PPAA e connesse ipotesi di deroga.

In tal senso deve ritenersi che il rimando a tali discipline, o, meglio, alle relative fonti di produzione del legislatore statale non possano ritenersi limitate a quelle disposizioni del D.L. n. 78/2010 la cui violazione è stata riconosciuta dalla Corte costituzionale nella sent. n. 54/2014, ma debbano estendersi a comprendere le ulteriori disposizioni di fonte statale emanate in materia di vincoli assunzionali, e sopravvenute alle non più vigenti disposizioni del D.L. n. 78/2010.

Alla luce della ricostruzione che precede può essere affermato che per le amministrazioni del comparto unico del Friuli Venezia Giulia le disposizioni poste dal D.L. n. 90/2014 in materia di limiti assunzionali trovano applicazione in coerenza con le previsioni di

cui all'art. 4, comma 2, della l.r. n. 12/2014.

Tornando all'esame della norma di cui all'art. 3, comma 5, del D.L. n. 90/2014, la stessa dispone che *“ Negli anni 2014 e 2015 le regioni e gli enti locali sottoposti al patto di stabilità interno procedono ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente ad una spesa pari al 60% per cento di quella relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente.(...) La predetta facoltà ad assumere è fissata nella misura dell'80 per cento negli anni 2016 e 2017 e del cento per cento a decorrere dall'anno 2018. Restano ferme le disposizioni previste dall'art. 1, commi 557, 557-bis e 557-ter, della legge 27 dicembre, n. 296. A decorrere dall'anno 2014 è consentito il cumulo delle risorse destinate alle assunzioni per un arco temporale non superiore a tre anni, nel rispetto della programmazione del fabbisogno e di quella finanziaria e contabile.(...)”*.

Il disposto della norma citata appare chiaro: il percorso assunzionale che gli EELL del Friuli Venezia Giulia sottoposti alle regole e ai vincoli del patto di stabilità interno potranno realizzare dovrà osservare il *“paletto”* del 60% del personale cessato l'anno precedente per gli anni 2014 e 2015; dell'80% per gli anni 2016 e 2017 e del 100% a decorrere dall'anno 2018.

Resta fermo che per i detti Enti locali continueranno a trovare applicazione, ai sensi dell'art. 4, comma 2, della L.R. n. 12/2014, sia le norme regionali in materia di patto di stabilità, sia le correlate norme in materia di contenimento della spesa di personale.

In considerazione di quanto sopra chiarito, osserva il Collegio che non appare del tutto corretta la prospettazione del Comune richiedente allorché pone la questione relativa alla applicazione dei commi 557, 557 bis e 557 ter dell'art. 1 della legge n. 296/2006, in quanto richiamati dall'art. 3, comma 5, del D.L.n. 90/2014.

Si è, infatti, chiarito che la norma che pone i vincoli assunzionali per gli anni 2014 e 2015, applicabile in Regione in coerenza con e in forza del disposto dell'art. 4, comma 2, della L.R. n. 12/2014, è, nella sostanza, il richiamato *“paletto”* del 60% della complessiva di personale sostenuta nell'anno precedente a quello di riferimento.

Tale *“paletto”* troverà applicazione, per gli EELL del Friuli Venezia Giulia, in coerenza, tra gli altri, con gli obiettivi tendenziali di riduzione della spesa di personale in base al contesto normativo su ampiamente richiamato.

Similmente, il rinvio recettizio operato dall'art. 4, comma 2, della L.R. 12/2014 alla normativa statale comporta, in materia di vincoli assunzionali il divieto di assumere a carico degli enti locali che abbiano sfiorato le regole del patto di stabilità per l'anno precedente, comporta l'estensione della detta norma sostanziale anche agli EELL del Friuli Venezia Giulia, fermo restando che, per essi, le regole del patto di stabilità interno sono quelle fissate dalle relative norme di fonte regionale.

Infine, venendo all'ultimo quesito posto dal Comune di Staranzano, si conferma, con riguardo alle previsioni del successivo art. 11, primo comma, del D.L. n. 90/2014, che la facoltà dell'Ente di procedere ad assunzione di una unità nel ruolo apicale di ragioneria mediante il ricorso a contratto a tempo determinato ex art. 110 del TUEL sarà consentita solo allorché l'Ente rispetti il limite del 60% previsto all'art. 5, comma 3.

Tale opzione ermeneutica si fonda su un'interpretazione che tenga conto non solo del criterio letterale, ma anche di quello sistematico e teleologico.

In tal senso deve richiamarsi la disposizione posta dalla normativa regionale che disciplina in maniera puntuale gli obiettivi di contenimento della spesa per gli EELL sottoposti al patto di stabilità, ovvero l'art. 12, comma 25, ult. cpv. della L.R. 30 dicembre 2008, n. 17- legge finanziaria per il 2009 - che espressamente qualifica come spese di personale, da computarsi ai fini della verifica dell'osservanza dei relativi obiettivi di contenimento, anche quelle sostenute per il personale di cui all'art. 110 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Norma di identico tenore è contenuta all'articolo 3, comma 5, dello stesso D.L. n. 90/2014, nella parte in cui richiama il comma 557 bis della legge n. 296/2006.

Di tal ch , alla luce dei detti criteri di carattere logico-sistematico, il Comune richiedente potr  procedere ad assumere personale con qualifica dirigenziale da destinare al ruolo apicale di ragioneria mediante contratto a termine ex art. 110, comma 1, del TUEL, secondo quanto previsto dall'art. 11, primo comma, del D.L. n. 90/2014, osservando il limite del costo del turn over al 60% delle dimissioni dell'anno precedente, in coerenza con le previsioni dell'art.3, comma 5, del medesimo D.L. n. 90/2014 e dell'art. 12, comma 25, ult, cpv. ,della L.R. n. 17/2008.

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 Staranzano;

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.

Cos  deciso in Trieste nella Camera di Consiglio del 4 novembre 2014.

Il Relatore

f.to Oriella Martorana

Il Presidente

f.to Carlo Chiappinelli

Depositato in Segreteria in data 11 marzo 2015.

Il preposto al Servizio di supporto

f.to Dott. Andrea Gabrielli