



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

composta dai magistrati:

dott.ssa Rosa Simonetta	Presidente
dott. Giancarlo Astegiano	Consigliere (relatore)
dott.ssa Laura De Rentiis	Primo Referendario
dott. Andrea Luberti	Primo Referendario
dott. Paolo Bertozzi	Primo Referendario
dott. Cristian Pettinari	Referendario
dott. Giovanni Guida	Referendario
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	Referendario

nella camera di consiglio del 27 ottobre 2015

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 pervenuta il 10 settembre 2015, con la quale il Sindaco del Comune di **Botticino**

(BS) ha chiesto un parere in materia *"di assunzioni di personale attraverso l'istituto c.d. dell'interscambio tra Comuni e della mobilità di enti diversi da quelli di area vasta dopo l'esperimento infruttuoso di processi di mobilità conformi con il comma 424 dell'art. 1 della legge n. 190/2014"*;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per la camera di consiglio odierna per deliberare sulla sopra indicata richiesta ed ha nominato relatore il Consigliere Giancarlo Astegiano;

Udito il relatore,

Ritenuto in

FATTO

Il Sindaco del Comune di **Botticino**, dopo aver richiamato la disciplina introdotta dal D.P.C.M. n. 325 del 1998 in merito alla possibilità di mobilità reciproca e contestuale di dipendenti appartenenti a due Enti diversi, confermata dall'art. 1, co. 47 della legge n. 311 del 2004 e le interpretazioni fornite dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti in ordine all'estensione del divieto introdotto dall'art. 1, co. 424 della legge n. 190 del 2014, ha formulato alla Sezione i seguenti quesiti:

- se l'art. 1, co. 424 della legge n. 190 del 2014, così come interpretato dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti con la delibera n. 19 del 2015, sospenda l'efficacia della disposizione contenuta nell'art. 1, co. 47 della legge n. 311 del 2004, *"o viceversa, si può ritenere che la disposizione che prevede l'interscambio tra enti, costituisce una fattispecie diversa da quella <coperta> dai vincoli ex art. 1, comma 423, della legge n. 190/2015"*;

- se, in via subordinata, qualora si ritenesse *<sospesa>* *"l'efficacia della disciplina risalente all'interscambio ex art. 1, comma 47, della legge n. 311/2004, si può ritenere che là dove fosse finalizzata a soddisfare la ratio della previsione ex art. 42 bis del d. lgs. n. 151/2001, sarebbe ammissibile una sua applicazione analogica ed ammettere l'interscambio nella vigenza del comma 423 della legge 190/2014"*;

- se *"l'infruttuoso esperimento delle procedure di mobilità riservata al personale soprannumerario delle province, legittima l'esperimento di una diversa procedura <neutrale> di reperimento del personale attingendo da Enti diversi dalle Province"*, con la precisazione *"che per infruttuoso esperimento intendiamo che la mancata individuazione tra il personale soprannumerario che abbia volontariamente fatto domanda di mobilità di un dipendente che, sotto il profilo della formazione specifica e dell'esperienza professionale pregressa, sia equiparabile alla figura professionale ricercata"*.

Considerato in

DIRITTO

Ammissibilità della richiesta

La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è prevista dall'art. 7, comma 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131 che, innovando il sistema delle tradizionali funzioni della Corte dei conti, ha previsto che le Regioni, le Province, le Città metropolitane ed i Comuni possano formulare alle Sezioni regionali della Corte quesiti nella materia della contabilità pubblica.

Preliminarmente all'esame del merito, occorre verificare che la richiesta provenga da uno dei soggetti individuati dalla norma citata sopra e si riferisca ad una questione che rientri nella materia della contabilità pubblica.

Con atto del 27 aprile 2004, e con successiva delibera 10 marzo 2006, n. 5, la Sezione delle Autonomie ha delineato gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, evidenziando, in particolare, i soggetti legittimati alla richiesta e l'ambito oggettivo della funzione consultiva attribuita alla Corte¹.

In relazione al profilo soggettivo, la legittimazione a richiedere pareri è circoscritta ai soli enti previsti dall'art. 7, co. 8 della legge n. 131 del 2003, in considerazione della natura speciale della funzione consultiva attribuita alla Magistratura contabile e la richiesta deve essere formulata dall'Organo di vertice dell'Ente richiedente che nei Comuni è il Sindaco e nelle Province il Presidente.

Nell'ambito dell'Amministrazione locale le competenze gestionali spettano ai dirigenti ma i poteri di indirizzo e rappresentanza dell'Ente risiedono nell'organo di vertice e solamente a quest'ultimo è riservata la facoltà di avvalersi della funzione consultiva della Corte prevista dal citato art. 7, co. 8 della legge n. 131 del 2003.

Il quesito in esame proviene dal Sindaco del Comune di **Botticino**, risulta sottoscritto dal Presidente della Giunta provinciale e, pertanto, in relazione al profilo soggettivo, è ammissibile.

Quanto alla natura dei quesiti che possono essere formulati alle Sezioni regionali della Corte, il citato art. 7, co. 8 della legge n. 131 del 2003 delimita l'oggetto a questioni attinenti alla materia della contabilità pubblica.

L'ambito oggettivo di tale locuzione, in conformità a quanto stabilito dalla Sezione Autonomie negli atti citati sopra, deve ritenersi riferito alla "*attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo, in particolare, la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria - contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli*".

A maggior specificazione della natura delle questioni sottoponibili all'esame delle Sezioni regionali, le Sezioni riunite della Corte, in sede di controllo, nell'esercizio della funzione di

¹ Corte conti, sez. Autonomie, 10 marzo 2006, n. 5, in http://www.corteconti.it/opencms/opencms/handle404?exporturi=/export/sites/portalecdc/documenti/controllo/sez_autonomie/2006/delibera_5_aut_2006.pdf&%5d.

orientamento generale assegnata dall'art. 17, comma 31, del d.l. 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno fornito ulteriori chiarimenti, precisando che la funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo nei confronti degli Enti territoriali deve svolgersi anche in ordine a quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica, e in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio².

In ogni caso, come già precisato nei citati atti di indirizzo, nonché in numerose delibere di questa Sezione, possono essere oggetto della funzione consultiva della Corte dei Conti, le sole richieste di parere volte ad ottenere un esame da un punto di vista astratto e su temi di carattere generale. Devono quindi ritenersi inammissibili le richieste concernenti valutazioni su casi o atti gestionali specifici, tali da determinare un'ingerenza della Corte nella concreta attività dell'Ente e, in ultima analisi, una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza della Corte quale organo magistratuale. Analogamente, al fine di evitare interferenze con procedimenti o giudizi in corso, non risultano ammissibili richieste riferite a questioni sottoposte all'esame della Procura della corte dei conti o di altra Autorità giudiziaria.

La richiesta formulata dal Sindaco del Comune di **Botticino** risponde ai criteri di ammissibilità indicati sopra poiché è finalizzata ad ottenere dalla magistratura contabile indicazioni di carattere generale in relazione alla disciplina della spesa di personale in relazione ai vincoli di finanza pubblica.

In conclusione, la richiesta di parere in esame è ammissibile nei limiti precisati sopra.

Merito

I quesiti posti dal Sindaco di **Botticino** riguardano, da un lato, la possibilità di procedere alla mobilità fra Enti con contestuale "interscambio" di dipendenti e, dall'altro, di ricorrere all'ordinaria procedura di mobilità per addivenire all'assunzione di un dipendente in relazione ai vincoli e ai limiti alle assunzioni imposti dalle leggi statali di coordinamento della finanza pubblica e, in particolare dall'art. 1, co. 424 della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità per il 2015) che ha previsto e disciplinato una speciale procedura di mobilità diretta a ricollocare il personale soprannumerario delle province, interessate dal processo di riordino istituzionale, ancora in atto.

I due quesiti formulati dal Sindaco del Comune di **Botticino** sono collegati poiché, di fatto, dipendono entrambe dall'estensione del divieto posto a carico degli Enti locali di

² Corte conti, sez. riun. contr. 17 novembre 2010, n. 54, in http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/documenti/controllo/sezioni_riunite/sezioni_riunite_in_sede_di_controllo/2010/delibera_54_2010.pdf

procedere a nuove assunzioni negli anni 2015 - 2016, se non dopo l'esperimento delle procedure di ricollocazione dei dipendenti soprannumerari delle Province.

Al fine di meglio definire il contenuto delle norme oggetto di interpretazione è opportuno invertire i quesiti ed iniziare la trattazione da quello riferito alla limitazione temporanea introdotta in relazione alle nuove procedure di mobilità fra Enti.

1. Anche a seguito di alcune incertezze interpretative, la Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, come noto allo stesso richiedente, ha chiarito l'ambito di applicazione della disposizione speciale introdotta dalla legge di stabilità osservando, in linea generale, che *"per il 2015 ed il 2016 agli enti locali è consentito indire bandi di procedure di mobilità riservate esclusivamente al personale soprannumerario degli enti di area vasta; a conclusione del processo di ricollocazione del personale soprannumerario destinatario dei processi di mobilità, è ammissibile indire le ordinarie procedure di mobilità volontaria"* (16 giugno 2015, n. 19).

La Sezione delle Autonomie ha affrontato anche la questione posta dal Sindaco di **Botticino** in relazione alla possibilità di non ricorrere alla speciale procedura di mobilità indicata sopra ma a quella ordinaria qualora nei ruoli della Provincia non risultassero reperibili soggetti con una professionalità specifica e necessaria per le esigenze dell'Ente locale.

Al fine di evitare comportamenti elusivi della norma speciale introdotta con la legge di stabilità per il 2015, la Sezione delle Autonomie ha precisato che *"se l'ente deve coprire un posto di organico per il quale è prevista una specifica e legalmente qualificata professionalità, eventualmente attestata da titoli di studio precisamente individuati - in quanto tale assunzione è necessaria per garantire l'espletamento di un servizio essenziale, alle cui prestazioni la predetta professionalità è strettamente e direttamente funzionale - non potrà ricollocare in quella posizione unità soprannumerarie sprovviste di tale requisiti. E se questa dovesse essere l'unica esigenza di organico da soddisfare nell'arco del biennio considerato dalla norma, una volta constatata l'inesistenza di tali professionalità tra le unità soprannumerarie da ricollocare, l'ente potrà procedere ad assumere nei modi ordinari. Tale ricerca va riferita non al solo personale della Provincia di appartenenza, ma a tutto il personale delle Province interessate alla ricollocazione come individuato ai sensi del comma 422 dell'art. 1 della legge 190/2014"*.

Con l'intento di chiarire l'estensione del principio, nella stessa delibera, la Sezione delle Autonomie ha osservato che *"Sull'argomento oggetto del quesito vengono in evidenza due disposizioni della disciplina legislativa concernente la mobilità: la prima, l'art. 30, comma 1 del d.lgs. n. 165/2001, in base al quale le amministrazioni possono ricoprire i posti vacanti in organico mediante passaggio diretto di dipendenti appartenenti a una qualifica corrispondente e in servizio presso altre amministrazioni; la seconda, il comma 1-bis, dello stesso art. 30, in base al quale, "l'amministrazione di destinazione provvede alla riqualificazione dei dipendenti...eventualmente avvalendosi, ove sia necessario predisporre percorsi specifici o settoriali di formazione, della Scuola nazionale dell'amministrazione". In sostanza in base alla legge deve esserci una corrispondenza tra qualifica professionale acquisita nell'ente cedente e professionalità necessaria ai compiti da assolvere nell'ente di entrata. Se non c'è corrispondenza o equivalenza di professionalità, resta la possibilità di*

riqualificazione. In base a questi presupposti, l'unico ostacolo all'immissione negli organici dell'ente ricevente è la totale carenza dei requisiti soggettivi di professionalità richiesti in base alla legge e alla contrattazione collettiva nazionale per ricoprire il posto in organico disponibile. D'altra parte, va anche considerato che la ricollocazione non può operare se non garantendo alle unità ricollocate la posizione giuridica ed economica in godimento, almeno con riferimento al trattamento fondamentale e accessorio, come stabilito dall'art. 1, comma 96 lett. a) della legge n. 56/2014 per il personale trasferito a seguito di trasferimento delle funzioni".

Le indicazioni contenute sopra sono idonee a fornire risposta al quesito posto dal Sindaco del Comune di **Botticino**. Infatti, il requisito da considerare ai fini della mobilità disciplinata dal co. 424, dell'art. 1 della legge di stabilità del 2015 al fine di verificare le esigenze dell'Ente locale è quello della professionalità risultante dalle declaratorie contenute nella descrizione dei profili delle varie categorie contrattuali, a meno che l'Ente locale abbia l'esigenza di ricoprire un particolare posto in organico con un profilo professionale in relazione al quale sia necessaria un'abilitazione o un requisito professionale specifico, indicato dalla legge o dalla contrattazione collettiva. Negli altri casi, i dipendenti che rientrano in una determinata categoria contrattuale, se non formati in relazione ad una particolare mansione (ad esempio addetto ufficio tributi) dovranno essere riqualificati, così come previsto dal co. 1-bis, dell'art. 30 del d. Lgs. n. 165 del 2001.

In conclusione, deve ritenersi che la procedura di mobilità per il personale delle Province alla quale abbiano partecipato dipendenti che abbiano la categoria contrattuale prevista nel bando del Comune si sia conclusa positivamente, a prescindere dalle specifiche mansioni alle quali erano addetti nell'attività precedentemente svolta.

2. Con il primo quesito, il Sindaco di Botticino ha domandato se la disciplina che ha limitato la possibilità di procedere a nuove assunzioni introdotta con la legge di stabilità per il 2015, così come interpretata dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, abbia escluso la possibilità che due Enti procedano a quella particolare forma di mobilità che prevede il passaggio contestuale di due dipendenti fra i due enti interessati in modo che, al termine dell'operazione, in ciascun ente ad una cessazione corrisponda una nuova assunzione, senza che, quindi, vi sia alcun incremento dell'organico.

L'art. 7 del D.P.C.M. 5 agosto 1988, n. 325, recante *"Procedure per l'attuazione del principio di mobilità nell'ambito delle Pubbliche amministrazioni"* ha stabilito che *"E' consentita in ogni momento, nell'ambito delle dotazioni organiche di cui all'art. 3, la mobilità dei singoli dipendenti presso la stessa od altre amministrazioni, anche di diverso comparto, nei casi di domanda congiunta di compensazione con altri dipendenti di corrispondente profilo professionale, previo nulla osta dell'amministrazione di provenienza e di quella di destinazione"*.

Si tratta di una disposizione che non si pone in contrasto con le norme che hanno introdotto limiti o vincoli in materia di assunzione di personale negli Enti locali poiché prevede un meccanismo neutro che non comporta alcun incremento delle dotazioni organiche degli enti interessati posto che alla nuova assunzione corrisponde una cessazione che deve riguardare un *"corrispondente profilo professionale"*.

Le disposizioni contenute nei commi 423 e 424 della legge n. 190 del 2014 sono finalizzate ad indirizzare, in via prioritaria, la ricollocazione del personale soprannumerario delle Province e si applicano nei soli casi nei quali un Ente locale intenda procedere all'incremento dell'organico con una nuova assunzione, diretta o per il tramite di procedura di mobilità. Operano, in sostanza, su un piano generale e diverso da quello, limitato, che è interessato dalla previsione dell'art. 7 del D.P.C.M. n. 325 del 1988 che ha previsto uno strumento di flessibilità in favore degli Enti pubblici e di particolari esigenze dei dipendenti (ad es. madri con figli minori, come indicato nella richiesta di parere) che possano essere assicurate, senza incidere negativamente sulla complessiva organizzazione degli Enti, nel rispetto delle limitazioni di finanza pubblica.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Regione Lombardia, rende il parere chiesto dal Sindaco del Comune di **Botticino**, con nota pervenuta in data 10 settembre 2015, nei termini indicati sopra.

Copia del parere sarà trasmessa a cura del Direttore della Segreteria all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

Così deliberato in Milano nell'adunanza del 27 ottobre 2015.

Il Magistrato relatore
Giancarlo Astegiano

Il Presidente
Simonetta Rosa

Depositata in Segreteria
il 10 novembre 2015
Il Direttore della Segreteria
Daniela Parisini