

Del. n. 244/2015/PAR



Corte dei Conti

Sezione Regionale di Controllo per la Toscana

composta dai magistrati:

Roberto TABBITA	presidente
Maria Annunziata RUCIRETA	consigliere
Paolo PELUFFO	consigliere
Nicola BONTEMPO	consigliere
Emilia TRISCIUOGLIO	consigliere, relatore
Laura d'AMBROSIO	consigliere
Marco BONCOMPAGNI	consigliere

nell'adunanza del 30 luglio 2015;

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;

VISTA la legge 5 giugno 2003 n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

VISTO il Regolamento n. 14/2000 per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni riunite della Corte dei conti in data 16 giugno 2000 e successive modifiche;

VISTA la Convenzione stipulata il 16 giugno 2006 tra Sezione regionale, Consiglio delle autonomie locali e Giunta regionale Toscana in materia di "ulteriori forme di collaborazione" tra Corte ed autonomie, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della citata legge n. 131 del 2003;

UDITO il relatore, cons. Emilia Trisciuoglio;

PREMESSO

1. - Il Consiglio delle autonomie locali ha inoltrato alla Sezione, con nota prot. n. 1147/1.13.9, del 19 gennaio 2015, pervenuta il 9 febbraio 2015, una richiesta di parere del Sindaco del Comune di Castiglion Fibocchi. La richiesta ha ad oggetto la corretta applicazione dei limiti assuntivi a cui l'ente è soggetto, al fine della copertura di un posto mediante procedura di mobilità volontaria di personale proveniente da ente di nuova istituzione non soggetto al patto di stabilità. L'Ente istante, sottoposto al patto di stabilità e tenuto al rispetto dei vincoli assuntivi di cui all'art. 1, comma 557 e seguenti, l. n. 296/2006 e all'art. 3, comma 5, d.l. n. 90/2014, convertito dalla l. n. 114/2014, fa presente di aver bandito nel 2014 una procedura di mobilità volontaria, ai sensi dell'art. 30 d.lgs. n. 165/2001, a cui ha chiesto di essere ammesso un dipendente dell'Autorità idrica toscana. L'ente chiede se tale mobilità possa essere considerata neutrale, ai sensi dell'art. 1, comma 47, l. n. 311/2004, che consente, a determinate condizioni, i trasferimenti tra amministrazioni sottoposte a regime di limitazione nelle assunzioni di personale, considerando che l'ente di provenienza del dipendente, a detta del comune è di nuova istituzione e, come tale, assoggettato solo ai vincoli previsti dall'art. 9, comma 36, d.l. n. 78/2010, convertito dalla l. n. 122/2010.

CONSIDERATO

2. - La richiesta di parere è ammissibile sotto il profilo soggettivo, in quanto formulata dal Sindaco del Comune interessato, per il tramite del Consiglio delle autonomie.

Sotto il profilo dell'ammissibilità oggettiva, va osservato che l'attività consultiva delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti di cui all'art. 7, comma 8, l. n. 131/2003, come evidenziato dalle Sezioni riunite di questa Corte, con pronunzia resa in sede di nomofilachia contabile (del. n. 54/2010), a conferma dell'orientamento già assunto dalla Sezione autonomie (del. n. 5/2006), si svolge in relazione alla sola materia della "contabilità pubblica", e non già in un ambito di consulenza di portata generale, e che, se pure la nozione di contabilità pubblica debba essere intesa in senso

dinamico, e quindi riconducibile anche alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, alla sana gestione e agli equilibri di bilancio, non può interpretarsi in modo che in essa rientri “qualsivoglia attività degli Enti che abbia, comunque, riflessi di natura finanziaria“. La nozione di contabilità pubblica deve assumere, pertanto, “un ambito limitato alle normative e ai relativi atti applicativi che disciplinano in generale l’attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina dei bilanci ed i relativi equilibri, l’acquisizione delle entrate, l’organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione della spesa, l’indebitamento, la rendicontazione ed i relativi controlli”, nel quadro degli specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica.

L’attività consultiva della Corte, inoltre, deve riguardare questioni di rilevanza generale, da valutare in astratto; non deve avere ad oggetto concreti atti di gestione dell’ente, né tantomeno implicare valutazioni su comportamenti o atti già adottati, per evitare un’ingerenza o compartecipazione della Corte nella concreta attività amministrativa dell’ente, incompatibile con la propria posizione di terzietà e indipendenza e ogni interferenza con le funzioni giurisdizionali intestate alla Corte dei conti o ad altre magistrature.

3. - Il quesito posto, valutato solo in termini generali ed esclusa ogni valutazione sulla fattispecie concreta, è ammissibile anche dal punto di vista oggettivo perché inerente la normativa dettata in materia di contenimento della spesa del personale e di concorso delle autonomie locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica.

4. - Nel merito.

Preliminarmente occorre ricordare che le procedure di mobilità tra enti, secondo la disciplina da ultimo introdotta dall’art. 4 del d.l. n. 90/2014, convertito dalla l. n. 114/2014, a modifica dell’art. 30 del d.lgs. n. 165/2001, sono finalizzate ad attuare una razionale distribuzione delle risorse umane, soprattutto in presenza di una normativa nazionale fortemente limitativa in materia di assunzioni.

I rapporti tra l’istituto della mobilità e i vincoli assunzionali sono disciplinati dall’art. 1, comma 47, l. n. 311/2004 che così dispone: “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”.

Dall'esame della disposizione si ricava che la norma riguarda gli enti sottoposti a vincoli assunzionali e che la mobilità è una forma di reclutamento, consentita anche in deroga a tali vincoli, purché sia garantita la neutralità finanziaria dell'operazione per l'erario pubblico, con riguardo sia all'ente di provenienza sia di destinazione, anche quando gli stessi siano sottoposti a discipline limitative differenziate. (cfr. Sezione delle autonomie del. n. 21/2009; Sezioni Riunite del. n. 59/2010; Sezione regionale Lombardia del. n. 115/2011 e n. 373/2012).

La neutralità finanziaria, per essere tale, deve garantire che all'interno del comparto pubblico non si producano variazioni nella consistenza numerica dell'organico e incrementi nella spesa di personale. A tal fine la mobilità in uscita verso un ente sottoposto a limitazioni non è considerata dall'ente cedente, a sua volta sottoposto a vincoli assunzionali, come cessazione utile ai fini di nuove assunzioni dall'esterno, così come l'ente di destinazione non imputerà l'ingresso in mobilità nella quota consentita dalle norme vigenti per le assunzioni. Resta fermo, però, per l'ente ricevente l'obbligo del rispetto del patto di stabilità interno e della disciplina dettata dall'art. 1, comma 557 e ss., della l. n. 296/2006.

Anche l'art. 14, comma 7, del d.l. n. 95/2012, convertito dalla l. n. 135/2012, conferma la neutralità della procedura di mobilità, in termini di assunzioni e cessazioni, sempre che l'ente di provenienza sia sottoposto a limitazioni sulla spesa del personale.

Nel caso in esame, il Comune espone che la richiesta di mobilità, a seguito di pubblicazione di bando, è pervenuta da parte di un dipendente dell'Autorità Idrica Toscana, ente non soggetto a patto di stabilità, come tale rientrante nei vincoli dell'art. 1, comma 562, della l. n. 296/2006, ma assoggettato, quale ente di nuova istituzione, per i limiti assuntivi, alle prescrizioni di cui all'art. 9, comma 36, del d.l. n. 78/2010 che dispone: “Per gli enti di nuova istituzione non derivanti da processi di

accorpamento o fusione di precedenti organismi, limitatamente al quinquennio decorrente dall'istituzione, le nuove assunzioni, previo esperimento delle procedure di mobilità, fatte salve le maggiori facoltà assunzionali eventualmente previste dalla legge istitutiva, possono essere effettuate nel limite del 50% delle entrate correnti ordinarie aventi carattere certo e continuativo e, comunque nel limite complessivo del 60% della dotazione organica. A tal fine gli enti predispongono piani annuali di assunzioni da sottoporre all'approvazione da parte dell'amministrazione vigilante d'intesa con il Dipartimento della funzione pubblica ed il Ministero dell'economia e delle finanze”.

L’AIT è stata istituita con la l.r. n. 69/2011, in adempimento all’art. 2 comma 186-bis della legge finanziaria n. 191/2009, che, nel sopprimere gli AATO, demandava alle regioni il compito di attribuire le funzioni in materia di gestione delle risorse idriche già esercitate dalle soppresse autorità d’ambito.

La l.r. n. 69/2011, nell’istituire la nuova autorità, ha previsto, nelle disposizioni transitorie, tra l’altro, il suo subentro in tutti i rapporti giuridici già in capo all’ATO, ivi compresi i rapporti di lavoro a tempo indeterminato, che, così, proseguono con il nuovo ente, ai sensi dell’art. 2112 c.c. (cfr Sentenza n. 226/2012 Corte Cost.), che, a seguito del trasferimento del personale, ha una propria dotazione organica, definita nei numeri e nell’ammontare della spesa.

Al di là, però, della correttezza della qualificazione di nuovo ente data dal Comune istante all’AIT, appare a questa Sezione che, comunque, l’ente di provenienza sia sottoposto alla normativa limitativa di spesa del personale e che, quindi, la procedura di mobilità, posta in essere ai sensi delle norme soprarichiamate, dovrà garantire che:

- 1) L’ente di provenienza non consideri la mobilità in uscita quale cessazione, ai fini dell’assunzione dall’esterno;
- 2) L’ente ricevente abbia rispettato il patto di stabilità e le prescrizioni contenute nell’art. 1, comma 557 e seguenti della l. n. 296/2006.

La Sezione ritiene, però, opportuno rammentare la disciplina contenuta nell’art. 1, comma 424, della l. n. 190/2014, che ha introdotto per le regioni e gli enti locali una disciplina particolare, derogatoria alle assunzioni a tempo indeterminato per gli

anni 2015 e 2016, per dar corso al rilevante processo di mobilità avviato, a seguito della l. n. 56/2014, per la ricollocazione del personale delle città metropolitane e delle province.

A tal fine si richiama la deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 19 del 4 giugno 2015, resa su questione di massima, che, a proposito della mobilità volontaria, così dispone: “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.”

E’ vero che l’Ente istante dichiara di aver bandito la procedura di mobilità nell’anno 2014 e che la circolare del ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e del ministro per gli affari regionali e delle autonomie n. 1/2015 fa salve le procedure bandite prima del 1 gennaio 2015, ma è, anche, evidente che la conclusione nel 2015 della procedura avviata con l’ingresso per mobilità di un dipendente non appartenente alla categoria di personale soprannumerario di ente di area vasta, deve indurre ad attente valutazioni, tenendo conto della *ratio* e delle finalità della norma, che muove dall’intento di rendere disponibili, in via prioritaria, tutti gli spazi presenti nelle dotazioni a favore del personale di area vasta in mobilità e garantire il massimo riassorbimento del personale dichiarato in soprannumero.

Nelle sopra esposte considerazioni è il deliberato della Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Toscana, in relazione alla richiesta formulata dal Sindaco del Comune di Castiglion Fibocchi, trasmessa per il tramite del Consiglio delle autonomie con nota prot. n. 1147/1.13.9 pervenuta il 9 febbraio 2015.

Copia della presente deliberazione verrà trasmessa al Presidente del Consiglio delle autonomie locali della Regione Toscana e al Sindaco del Comune di Castiglion Fibocchi.

Firenze, 30 luglio 2015

Il relatore
f.to Emilia Trisciuoglio

Il presidente
f.to Roberto Tabbita

Depositata in Segreteria il 31 luglio 2015

Il funzionario preposto al Servizio di supporto
f.to Claudio Felli