



**CORTE DEI CONTI**  
**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE**

Delibera n. 156/2013/SRCPIE/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, nell'adunanza del 9 aprile 2013, composta dai Magistrati:

Dott.ssa	Enrica LATERZA	Presidente
Dott.	Mario PISCHEDDA	Consigliere
Dott.	Giancarlo ASTEGIANO	Consigliere
Dott.	Giuseppe Maria MEZZAPESA	Primo Referendario
Dott.	Walter BERRUTI	Primo Referendario relatore

Visto l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

Visto il Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con Regio Decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

Vista la Legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

Visto il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

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, ed in particolare l'art. 7, comma 8;

Visto l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente a oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come

integrato e modificato dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 17 febbraio 2006, n. 5;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite di questa Corte n. 54 del 17 novembre 2010;

Vista la nota n. 1504 del 12 febbraio 2013, con la quale il Sindaco del Comune di Druento (TO) ha chiesto un parere in materia di mobilità del personale;

Vista l'Ordinanza con la quale il Presidente di questa Sezione di controllo ha convocato la Sezione per l'odierna seduta e ha nominato relatore il Primo Referendario Dott. Walter Berruti;

Udito il relatore;

Ritenuto in

#### **FATTO**

Con la nota indicata in epigrafe il Comune, soggetto a patto di stabilità, richiamata la L.r. 28 settembre 2012 n. 11, recante "*Disposizioni organiche in materia di enti locali*" e segnatamente l'art. 18, comma 3: "*La Regione favorisce la copertura dei posti vacanti degli organici di altri enti locali con il personale proveniente dalle comunità montane prevedendo forme di incentivazione finanziaria per dieci esercizi finanziari, nella misura del settanta per cento per i primi tre anni, del sessanta per cento per il quarto anno, del cinquanta per cento per il quinto anno, del quaranta per cento per il sesto anno, del trenta per cento per il settimo, ottavo e nono anno e del venti per cento per il decimo anno*", comma 7: "*I processi di mobilità del personale a tempo indeterminato delle comunità montane non rilevano ai fini delle disposizioni di cui all'articolo 1, commi 557 e 562 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge finanziaria 2007) e dell'articolo 76, comma 7 del decreto legge 25 giugno*

*2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito con modificazioni nella legge 6 agosto 2008, n. 133, nello stretto limite delle risorse riconducibili alla copertura della spesa già sostenuta per i dipendenti trasferiti dalle comunità montane”, comma 8: “I processi di mobilità del personale delle comunità montane non rilevano altresì ai fini di cui all’articolo 9, comma 2 bis, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica) convertito con modificazioni nella legge 30 luglio 2010, n. 122, nello stretto limite delle risorse riconducibili alla copertura della spesa già sostenuta per i dipendenti trasferiti dalle comunità montane”, chiede “se sia effettivamente possibile procedere ad assunzione di personale a tempo indeterminato delle preesistenti comunità montane in deroga alle disposizioni stesse”.*

Premesso di aver rispettato il Patto di stabilità per il 2012, chiede inoltre “se possa ritenersi corretto” trasferire un dipendente per mobilità presso altro comune e assumere, per mobilità, un dipendente di comunità montana fruendo degli incentivi economici previsti dalla richiamata L.r. n. 11/2012.

Chiede ancora, con riferimento a quest’ultimo quesito, “se possa ritenersi corretto” calcolare la spesa di personale scomputando la quota dell’incentivo economico riconosciuto dalla regione.

#### **DIRITTO**

1. La richiesta di parere inoltrata ai sensi dell’art. 7, comma 8 L. n. 131/2003, presenta i requisiti soggettivi di ammissibilità.

Essa, infatti, è stata sottoscritta dal Sindaco del Comune e inviata tramite il C.A.L.

2. Possiede anche i requisiti oggettivi di ammissibilità nella misura in cui, ponendo quesiti che interessano i limiti alla spesa di personale degli enti locali

diretti a salvaguardare gli equilibri di finanza pubblica, attiene alla materia della contabilità pubblica.

Va poi ancora precisato che la richiesta di parere, pur essendo originata da un'esigenza dell'Amministrazione di gestire una fattispecie concreta, deve essere finalizzata ad ottenere indicazioni, di carattere generale, sulla corretta interpretazione di principi, norme ed istituti riguardanti la contabilità pubblica, che spetterà esclusivamente all'Amministrazione applicare con riferimento al caso di specie. In caso contrario l'attività consultiva della Sezione si risolverebbe, di fatto, in una sorta di coamministrazione.

Nei detti limiti può esaminarsi il merito.

3. 1. Ai sensi dell'art. 2, comma 17, della L. n. 244/2007 *"le Regioni, al fine di concorrere agli obiettivi di contenimento della spesa pubblica,... provvedono con proprie leggi... al riordino delle Comunità montane... in modo da ridurre a regime la spesa corrente per il funzionamento delle Comunità stesse"*.

Il medesimo articolo, al comma 22, prevedeva altresì che: *"Le Regioni provvedono a disciplinare gli effetti conseguenti all'applicazione delle disposizioni di cui ai commi 17, 18 e 20 ed in particolare alla soppressione delle Comunità montane, anche con riguardo alla ripartizione delle risorse umane, finanziarie e strumentali, facendo salvi i rapporti di lavoro a tempo indeterminato esistenti alla data di entrata in vigore della presente legge. Sino all'adozione o comunque in mancanza delle predette discipline regionali, i Comuni succedono alla Comunità montana soppressa in tutti i rapporti giuridici e ad ogni altro effetto, anche processuale, ed in relazione alle obbligazioni si applicano i principi della solidarietà attiva e passiva"*. Tale ultima previsione è stata dichiarata incostituzionale (Corte cost. n. 237/2009) in quanto disciplina di dettaglio invasiva della competenza regionale. Tuttavia la Corte costituzionale ha esplicitamente affermato che nella materia in esame alle Regioni *"deve essere riconosciuto il potere di disciplinare direttamente e, appunto, in autonomia gli aspetti relativi alla fase successiva alla soppressione delle comunità montane, in particolare per quanto concerne la successione dei comuni alla comunità*

*montana soppressa nei rapporti giuridici riferiti a quest'ultima, con specifico riguardo, tra l'altro, ai rapporti di lavoro a tempo indeterminato dei dipendenti".*

La Regione Piemonte ha provveduto in materia con la legge regionale 28 settembre 2012 n. 11. Questa contiene "Disposizioni organiche in materia di enti locali" con finalità di semplificazione amministrativa e contenimento della spesa pubblica e persegue l'obiettivo di procedere al riassetto dei livelli di governo del sistema delle autonomie locali del Piemonte (cfr. art. 1 comma 1), mediante la regolamentazione della gestione associata e il superamento delle attuali comunità montane (cfr. art. 1 comma 6). Essa detta norme in materia di esercizio associato di funzioni e di servizi e relative forme (capi II e III), di ambiti territoriali ottimali e limiti minimi demografici (capo IV), di supporto all'esercizio associato di funzioni e servizi comunali (capo V), di fusione di comuni (capo VI) e di comunità montane (capo VII). Con riferimento a queste ultime viene previsto un procedimento che, avviato ad iniziativa dell'assemblea dei sindaci di ciascuna comunità, conduce alla istituzione di un'unione montana di comuni (cfr. art. 12) e alla messa in liquidazione e all'estinzione della comunità montana (cfr. art. 16).

Per quanto più qui interessa, l'art. 18 detta norme in materia di personale delle comunità montane.

La Regione, infatti, a mente del comma 3, favorisce la copertura dei posti vacanti degli organici di altri enti locali con il personale proveniente dalle comunità montane prevedendo forme di incentivazione finanziaria. Il comma 6 dispone che il personale trasferito dalle comunità montane ad altro ente nel rispetto delle disposizioni della stessa legge mantenga l'inquadramento giuridico ed economico e l'anzianità di servizio maturati al momento del trasferimento. I commi 7 e 8, poi, stabiliscono che i processi di mobilità del personale a tempo indeterminato delle comunità montane non rilevino, nel limite delle risorse riconducibili alla copertura della spesa già sostenuta per i dipendenti trasferiti dalle comunità montane, ai fini di varie disposizioni dettate dal legislatore

statale per il contenimento della spesa di personale degli enti locali. Si tratta, in particolare, delle seguenti norme:

- art. 1 comma 557 L. n. 296/2006, a mente del quale gli enti sottoposti al patto di stabilità interno *"assicurano la riduzione delle spese di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali, garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale, con azioni da modulare nell'ambito della propria autonomia e rivolte, in termini di principio, ai seguenti ambiti prioritari di intervento: a) riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti, attraverso parziale reintegrazione dei cessati e contenimento della spesa per il lavoro flessibile; b) razionalizzazione e snellimento delle strutture burocratico - amministrative, anche attraverso accorpamenti di uffici con l'obiettivo di ridurre l'incidenza percentuale delle posizioni dirigenziali in organico; c) contenimento delle dinamiche di crescita della contrattazione integrativa, tenuto anche conto delle corrispondenti disposizioni dettate per le amministrazioni statali"*;

- art. 1 comma 562 della stessa L. n. 296/2006, per cui negli enti non sottoposti al patto di stabilità interno *"le spese di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali, non devono superare il corrispondente ammontare dell'anno 2008"* e i medesimi *"possono procedere all'assunzione di personale nel limite delle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nel precedente anno, ivi compreso il personale di cui al comma 558"* (stabilizzazione di personale a tempo determinato);

- art. 76 comma 7 D.L. n. 112/2008 conv. in L. n. 133/2008, a mente del quale *"è fatto divieto agli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 50 per cento delle spese correnti di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale; i restanti enti possono procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel*

*limite del 40 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente" ;*

*- art. 9 comma 2 bis D.L. n. 78/2010 conv. in L. n. 122/2010, per cui "a decorrere dal 1° gennaio 2011 e sino al 31 dicembre 2013 l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni di cui all' articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, non può superare il corrispondente importo dell'anno 2010 ed è, comunque, automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio".*

Detta legge regionale, seguendo un principio già espresso dal legislatore statale, ha inteso, nell'attuare il programma di soppressione delle comunità montane, fare salvi i rapporti di lavoro a tempo indeterminato in essere con le medesime. A tal fine ha previsto incentivi finanziari per il trasferimento di tali rapporti di lavoro ad altri enti e l'irrilevanza, per quanto riguarda le risorse riconducibili alla copertura della spesa già sostenuta per i dipendenti trasferiti dalle comunità montane, dei limiti alle assunzioni e alla spesa di personale degli enti locali previsti dalle norme di legge nazionale espressamente richiamate.

Tanto si giustifica con la peculiarità di tali ipotesi di mobilità di personale, nelle quali l'ente cedente è destinato a essere soppresso, mentre l'irrilevanza rispetto ai limiti della legge statale riguarda solo le risorse riconducibili alla copertura della spesa già sostenuta per i dipendenti trasferiti, e, quindi, con l'invarianza dei saldi di finanza pubblica all'interno del comparto.

Tale disciplina regionale, in altri termini, ha il solo scopo di sterilizzare gli effetti del riordino e della soppressione delle comunità montane, evitando di porre a carico degli enti subentranti i conseguenti effetti di spesa.

Restano quindi escluse dal computo della spesa di personale rilevante ai fini suddetti, quelle riconducibili alla copertura della spesa già sostenuta per i dipendenti trasferiti dalle comunità montane, secondo quanto sopra indicato, a

prescindere dall'essere una parte di essa coperta dal previsto finanziamento regionale.

3.2. Sull'istituto della mobilità nel vigente quadro normativo sono intervenute diverse pronunce di questa Corte (cfr. SS.RR. 52/2010, Sezione delle Autonomie n. 21/2009, nonché, da ultimo, questa Sezione regionale di controllo n. 1/2013, nn. 299 e 71/2012), che ne hanno affrontato le problematiche finanziarie con riferimento alla legislazione volta a limitare gli incrementi della spesa di personale, non solo del singolo ente, ma dell'intero comparto.

In sintesi, le regole sono le seguenti.

a) La mobilità dei dipendenti tra amministrazioni pubbliche è prevista, in via generale, dall'art. 30 del D. lgs. 30 marzo 2001 n. 165, il cui primo comma prevede che *"Le amministrazioni possono ricoprire posti vacanti in organico mediante cessione del contratto di lavoro di dipendenti appartenenti alla stessa qualifica in servizio presso altre amministrazioni, che facciano domanda di trasferimento. Le amministrazioni devono in ogni caso rendere pubbliche le disponibilità dei posti in organico da ricoprire attraverso passaggio diretto di personale da altre amministrazioni, fissando preventivamente i criteri di scelta. Il trasferimento è disposto previo parere favorevole dei dirigenti responsabili dei servizi e degli uffici cui il personale è o sarà assegnato sulla base della professionalità in possesso del dipendente in relazione al posto ricoperto o da ricoprire"*.

b) La mobilità in entrata non genera assunzione e la mobilità in uscita non genera cessazione del rapporto di lavoro, perché essa *"non determina un passaggio tra amministrazioni diverse, bensì una cessione del contratto di lavoro, ossia una mera modificazione dal lato soggettivo (datoriale) del contratto di lavoro"* (cfr. Dipartimento della funzione pubblica circ. n. 4/2008).

c) Il trasferimento per mobilità non può essere configurato, e conseguentemente utilizzato, per consentire l'instaurazione di rapporti di lavoro oltre i limiti numerici e di spesa previsti dalla legislazione finanziaria.

d) La mobilità, anche intercompartimentale, è ammessa tra amministrazioni sottoposte a disciplina limitativa delle assunzioni, in quanto modalità di trasferimento che non genera variazione della spesa complessiva, trattandosi di un'operazione neutra per la finanza pubblica. Qualora l'ente cedente non fosse anch'esso sottoposto a vincoli sulle assunzioni, per l'ente ricevente l'acquisizione andrebbe computata come assunzione e dunque sarebbe ammessa nel rispetto dei limiti cui queste sono assoggettate.

e) Sulla base delle disposizioni vigenti anche gli enti soggetti a patto di stabilità sono soggetti a limitazioni nelle assunzioni, trovando applicazione nei loro confronti i limiti dettati dal già sopra richiamato art. 76, comma 7 D.L. n. 112/2008 e s.m.i.

f) Con particolare riferimento agli enti sottoposti al patto di stabilità interno l'art. 1 comma 47 della L. 30 dicembre 2004 n. 311 condiziona il ricorso alla mobilità al rispetto del patto nell'esercizio precedente. Più precisamente *"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"*.

g) Occorre tener conto, oltre che dell'impatto dell'istituto sull'intero settore pubblico, anche degli equilibri del singolo ente e, pertanto, anche i trasferimenti per mobilità devono ritenersi ammessi nei limiti consentiti dalla normativa sui limiti di spesa per il personale.

3.3. La ricordata L.r. n. 11/2012, come osservato, ha disposto l'irrilevanza, per quanto riguarda le risorse riconducibili alla copertura della spesa già sostenuta per i dipendenti trasferiti dalle comunità montane, dei limiti alle assunzioni e alla spesa di personale degli enti locali previsti dalle norme di legge nazionale espressamente richiamate.

Devono invece ritenersi sempre applicabili le disposizioni recate dal sopra citato art. 1, comma 47 L. n. 311/2004, che consente i trasferimenti per mobilità nel rispetto delle dotazioni organiche e, per gli enti locali, del patto di stabilità interno per l'anno precedente. Tali disposizioni, invero, non sono ricomprese tra quelle oggetto di deroga e sono, comunque, espressione di principi generali che, per l'impatto sull'organizzazione dei pubblici uffici e sull'osservanza dei vincoli dell'unione europea, appaiono prevalenti rispetto all'esigenza di salvaguardia dei rapporti di lavoro in essere.

**P.Q.M.**

nelle suesposte considerazioni è il parere di questa Sezione.

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

Così deliberato in Torino, nell'adunanza del 9 aprile 2013.

Il Referendario Relatore

F.to Dott. Walter BERRUTI

Il Presidente

F.to Dott.sa Enrica LATERZA

Depositato in Segreteria il **26/04/2013**

Il Direttore

F.to Dott. Federico SOLA