



REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 4 febbraio 2013, composta da:

Cons. Diana CALACIURA TRAINA	Presidente f.f.
Dott. Giampiero PIZZICONI	Referendario, relatore
Dott. Tiziano TESSARO	Referendario
Dott. Francesco MAFFEI	Referendario
Dott.ssa Francesca DIMITA	Referendario

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;

VISTO il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria una Sezione regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti con delibera n. 14/2000 in data 16 giugno 2000, modificato da ultimo con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 del 19 giugno 2008;

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;

VISTI gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, approvati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004, come modificati e integrati dalla delibera n.9/SEZAUT/2009/INPR del 3 luglio 2009 e, da ultimo, dalla deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/CONTR del 17 novembre 2010;

VISTA la richiesta di parere del Sindaco del comune di Ospedaletto Euganeo, prot. n. 15034 del 23 ottobre 2012, acquisita al prot. CdC n. 00008306- 02/11/2012-SC_VEN-T97-A;

VISTA l'ordinanza n. 11/2013 con la quale il Presidente f.f. ha convocato la Sezione per l'odierna adunanza;

UDITO il relatore dott. Giampiero Pizziconi;

FATTO

Il sindaco del comune di Ospedaletto Euganeo, ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della Legge 131/2003, formula a questa Sezione una richiesta di parere in merito alla possibilità di attivare una procedura di mobilità per interscambio (per compensazione) tra Enti dello stesso comparto pur in costanza di abrogazione (con decorrenza 05/06/2012 ex art. 62 del D.L. 9/2/2012, n. 5, convertito con modificazioni nella L. 35/2012), dell'art. 6 comma 20 del D.P.R. 268/87 che prevedeva il ricorso a detta procedura.

Il rappresentante dell'ente evidenzia che il relativo procedimento, iniziato con la manifestazione formale della volontà dei due dipendenti interessati in data anteriore al 05/06/2012, non è

stato perfezionato dalle rispettive Amministrazioni alla data di entrata in vigore della norma abrogatrice in quanto era in corso la relativa istruttoria da parte dei competenti uffici dei singoli Enti. Evidenzia il Sindaco come in detta circostanza si ponga il problema se la procedura possa essere legittimamente ultimata o se si renda necessario attuare la mobilità con bando/avviso di mobilità ex art. 30 D.Lgs 165/2001. A tal fine sostiene, altresì, che potrebbe *“essere condivisibile interpretare l'abrogazione sopra detta come la volontà di abrogare una disposizione che, alla luce della delegificazione del rapporto di pubblico impiego, dovrebbe trovare la sua collocazione nel contratto collettivo di lavoro? E, se nel CCNL non si prevede l'interscambio, può essere legittimo effettuarlo in presenza di una norma di legge che impone la mobilità tra enti previa determinazione di criteri da inserire in apposito bando/avviso come disposto dal succitato art. 30 del D.Lgs. 165/2001?”*

In ultimo il rappresentante dell'ente pone il seguente quesito *“se sia applicabile un istituto, l'interscambio appunto, non previsto dalle vigenze contrattuali dei CCNL Regioni-Autonomie Locali”*.

DIRITTO

Occorre valutare, in via preliminare, secondo gli ormai consolidati orientamenti assunti dalla Corte dei conti in tema di pareri da esprimere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, la sussistenza dei presupposti soggettivi ed oggettivi per la resa dei pareri, indicati dalla Sezione delle Autonomie della Corte

dei conti con atto di indirizzo del 27 aprile 2004 e con deliberazione n. 5/AUT/2006 del 10 marzo 2006.

In relazione alle condizioni soggettive la richiesta, formulata ai sensi dell'art. 50 del T.U.E.L. dall'organo politico di vertice e rappresentante legale del Comune di Ospedaletto Euganeo, è da ritenersi ammissibile.

In ordine, poi, al requisito oggettivo, occorre accertare se la richiesta di parere sia attinente alla materia della contabilità pubblica, se sussistano i caratteri della generalità ed astrattezza, se la medesima non implichi valutazione di comportamenti amministrativi, in particolare se connessi ad atti già adottati o comportamenti espletati, se l'ambito sia oggetto di indagini della Procura regionale o di giudizio dinnanzi alla Sezione Giurisdizionale regionale della Corte dei conti o di contenzioso penale, amministrativo o civile.

Per quanto riguarda l'attinenza alla materia della contabilità pubblica, si richiama la delibera n. 54/2010 con la quale le Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti, in sede di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art.17, comma 31, del decreto legge n.78/2009, convertito, con modificazioni, dalla legge n.102/2009, hanno ulteriormente delineato un concetto unitario della nozione di contabilità pubblica, riferito al *"sistema di principi e norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici"*; la predetta nozione è, comunque, da intendersi *"in continua evoluzione in relazione*

alle materie che incidono direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio".

Quanto al carattere generale ed astratto del quesito prospettato, questa Sezione ritiene di dover richiamare unicamente i principi normativi che vengono in considerazione nel caso in esame, ai quali gli organi dell'Ente, al fine di assumere specifiche decisioni in relazione a particolari situazioni, possono riferirsi, rientrando la scelta delle modalità concrete con le quali applicare la normativa in materia, nell'ambito dell'esercizio della discrezionalità dell'amministrazione comunale.

Pertanto, come precisato nel documento d'indirizzo sopra richiamato, possono rientrare nella funzione consultiva della Corte dei Conti le sole "questioni volte ad ottenere un esame da un punto di vista astratto e su temi di carattere generale", dovendo quindi ritenersi inammissibili le richieste concernenti valutazioni su casi o atti gestionali specifici. Alla luce di quanto richiamato, il Collegio ritiene ammissibile la richiesta di parere, vertendo la stessa su questioni aventi ad oggetto l'applicazione e l'interpretazione di norme il cui obiettivo è la riduzione della spesa del personale degli enti locali e la cui applicazione ha un diretto riflesso sulla formazione e gestione dei bilanci pubblici.

Venendo al merito, il quesito prospettato dall'ente verte sulla possibilità di attivare una procedura di mobilità per interscambio (per compensazione) tra Enti dello stesso comparto pur in costanza di abrogazione (con decorrenza 05/06/2012 ex art. 62 -

recante "abrogazioni"- del D.L. 9/2/2012, n. 5, convertito con modificazioni nella L. 35/2012), dell'art. 6 comma 20 del D.P.R. 268/87 che prevedeva il ricorso a detta procedura. Giova premettere che il D.P.R. 13-5-1987 n. 268 recante *"Norme risultanti dalla disciplina prevista dall'accordo sindacale, per il triennio 1985-1987, relativo al comparto del personale degli enti locali"*, all'articolo 6 comma 20 prevedeva che *"Oltre alla mobilità di cui sopra è consentito il trasferimento del personale tra enti diversi, a domanda del dipendente motivata e documentata e previa intesa delle due amministrazioni, anche in caso di contestuale richiesta da parte di due dipendenti di corrispondente livello professionale. Dei singoli provvedimenti viene data preventiva informazione alle organizzazioni sindacali. È consentito altresì il trasferimento di personale tra gli enti destinatari del presente decreto e tra questi e gli enti del comparto sanità, a domanda motivata e documentata del dipendente interessato, previa intesa tra gli enti e contrattazione con le organizzazioni sindacali, a condizione dell'esistenza di posto vacante di corrispondente qualifica e profilo professionale nell'ente di destinazione"*. Come anche evidenziato dall'ente, detta disposizione e tutto il D.P.R. 286/1987 che la conteneva, sono state abrogati a far data dal 5 giugno 2012 dal decreto D.L. 9-2-2012 recante *"Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo"* convertito in Legge 4 aprile 2012, n. 35.

In conseguenza a detta abrogazione, il sindaco del comune di

Ospedaletto Euganeo si chiede se una procedura di mobilità bilaterale iniziata in vigore del richiamato D.P.R. e non ancora conclusa alla data di entrata in vigore della norma abrogatrice, possa concludersi anche dopo detta entrata in vigore o se, al contrario, debba ritenersi operante la disposizione di cui all'articolo 30 del D.lgs 165/2001.

Questa Sezione sul punto ritiene necessario premettere come nella strutturazione del D.lgs 165/2001 l'istituto della mobilità vada visto come un ottimale strumento di distribuzione del personale in relazione alle esigenze delle amministrazioni pubbliche.

Recita infatti l'articolo 6 comma 1 ultimo periodo che *“Le amministrazioni pubbliche curano l'ottimale distribuzione delle risorse umane attraverso la coordinata attuazione dei processi di mobilità e di reclutamento del personale.”* Come è dato rilevare dal dato testuale della norma, al fine di garantire l'ottimale distribuzione delle risorse umane, ancor prima di ricorrere a procedure di reclutamento del personale va necessariamente attivato l'istituto della mobilità. Va poi considerato che il legislatore negli ultimi anni con l'intento di comprimere la spesa corrente delle pubbliche amministrazioni ed in particolare una delle componenti di questa tra le più importanti quale la spesa del personale, ha introdotto rigide norme vincolistiche in materia di assunzioni che questa Corte ha ben evidenziato in molte sue pronunce (per tutte si veda la deliberazione della Sezione delle

Autonomie n. 12/SEZAUT/2012/INPR ai cui condivisibili contenuti si rinvia). Ciò, al fine di limitare il *turn over* del personale e nel contempo reiterando le disposizioni atte a regolare al meglio l'ottimale distribuzione del personale già in servizio i cui oneri non determinano incrementi della relativa spesa a livello di comparto. Tale atteggiamento appare confermato dal dato normativo, anche recente. Sul punto si richiamano, infatti, le vigenti disposizioni di cui all'articolo 1, comma 47, della legge 30 dicembre 2004 n. 311 che testualmente 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"*. E, recentemente, quelle contenute nel decreto legge D.L. 6-7-2012 n. 95 recante *"Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario"* che all'articolo 14, comma 7, dispone *"Le cessazioni dal servizio per processi di mobilità nonché a seguito dell'applicazione della disposizione di cui all'articolo 2, comma 11, lettera a), non possono essere calcolate come risparmio utile per definire l'ammontare delle disponibilità finanziarie da destinare alle assunzioni o il numero delle unità sostituibili in relazione alle limitazioni del turn over"*.

Con detta disposizione il legislatore conferma l'orientamento interpretativo che la Corte dei conti aveva assunto circa la "neutralità finanziaria" che deve conseguire dall'espletamento delle procedure di mobilità del personale in relazione all'operatività dei vincoli assunzionali ai quali sono soggette le amministrazioni pubbliche e, per quel che qui interessa, gli enti locali. Le Sezioni Riunite, infatti, avevano 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 come equiparata a quelle fisiologicamente derivanti da collocamenti a riposo"*. Ed ancora che *".....La mobilità si configura, dunque, come strumento per una più razionale distribuzione del personale tra le diverse amministrazioni preliminarmente 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 ad una migliore e più razionale collocazione dei dipendenti già in servizio presso amministrazioni diverse..... relativamente agli enti locali non sottoposti al patto di stabilità interno, nei confronti dei quali operano i vincoli in materia di assunzione previsti dall'articolo 1, comma 562 della legge n. 296 del 2006, le cessioni per mobilità*

volontaria possono essere considerate come equiparabili a quelle intervenute per collocamento a riposo nella sola ipotesi in cui l'ente ricevente non sia a sua volta sottoposto a vincoli assunzionali" (deliberazione Sezioni Riunite n. 53/2010/CONTR).

Ed è alla luce delle previsioni normative e dei consolidati orientamenti interpretativi sopra richiamati che la Sezione deve esaminare la questione prospettata dal sindaco del comune di Ospedaletto Euganeo. L'abrogazione delle disposizioni contrattuali contemplate nel D.P.R. 268/1987, tra le quali quella che consentiva la cosiddetta mobilità reciproca o bilaterale (articolo 6, comma 20), deve essere letta alla luce della centralità che il legislatore ricollega all'istituto. Detta centralità si rinviene nelle previsioni del richiamato articolo 6 del D.lgs 165/2001 che, come visto, assegna all'istituto un primario ruolo al fine di consentire una ottimale distribuzione del personale, una riduzione della spesa corrente (di personale) nonché a garantire la sostenibilità dei livelli occupazionali del pubblico impiego. Infatti, proprio in relazione ai richiamati caratteri dell'istituto, si è affermato che *".....la mobilità di personale in uscita, comporta che, a seguito del trasferimento, il rapporto di lavoro prosegue con un altro datore di lavoro per cui l'amministrazione cedente può solo beneficiare, in termini di risparmio di spesa, dell'avvenuta cessazione del contratto (...), spesa che rimane inalterata in termini globali nell'ambito dell'intero settore pubblico" "corrisponde ad un principio di carattere generale*

che per effettiva cessazione debba intendersi il collocamento di un soggetto al di fuori del circuito di lavoro, con conseguente venire meno della remunerazione, caratteristica che non si attaglia al fenomeno della mobilità". (Corte dei conti, Sezione delle Autonomie deliberazione n. 21 del 9 novembre 2009). Ed ancora che *"la mobilità è uno strumento che non risponde solo all'interesse dell'amministrazione che vi ricorre, ma garantisce una più razionale distribuzione delle risorse tra le Amministrazioni Pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del D.lgs. 165/2001, nonché economie di spesa di personale complessivamente intesa, dal momento che consente una stabilità dei livelli occupazionali nel settore pubblico"* (Parere UPPA, Dipartimento della Funzione Pubblica DFP 001373 P-1. 2. 3. 4 del 19 marzo 2010).

In relazione alle considerazioni sopra richiamate, il Collegio ritiene che l'abrogazione della disposizione contrattuale di cui all'articolo 6, comma 20, del D.P.R. 268/1987 non precluda alle amministrazioni locali di poter attivare una mobilità reciproca o bilaterale con altre amministrazioni locali in applicazione del principio generale contenuto nell'articolo 6 del D.lgs 165/2001 in base al quale *"Le amministrazioni pubbliche curano l'ottimale distribuzione delle risorse umane attraverso la coordinata attuazione dei processi di mobilità e di reclutamento del personale"*. Tuttavia, il ricorso a detta procedura deve essere accompagnato da una serie di cautele tese ad 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, sopra richiamati. In particolare:

- l'ente deve osservare i vincoli di spesa del personale imposti dalla normativa vigente (art. 1, comma 557, per gli enti soggetti al patto e comma 562 per gli enti minori ed articolo 76, comma 7, del D.L. 112/2008 - vincoli ben evidenziati nella deliberazione della Sezione delle autonomie n. 12/SEZAUT/2012/INPR ai cui contenuti si rinvia);
- la mobilità deve avvenire tra enti soggetti entrambi ai medesimi vincoli assunzionali (nel caso in specie enti locali);
- l'interscambio deve avvenire tra dipendenti appartenenti alla stessa qualifica funzionale;
- l'interscambio deve avvenire entro un periodo di tempo congruo (contestualità) che consenta agli enti di non abbattere le spese di personale (derivanti dalla cessione del contratto del dipendente transitato in mobilità ad altro ente) qualora l'assunzione del dipendente in entrata slitti dal punto di vista temporale rischiando di traslarsi all'esercizio successivo (vedasi deliberazioni di questa Sezione nn. 49 e 227/2010/PAR);
- il personale soggetto ad interscambio non deve essere stato dichiarato in eccedenza o sovrannumero ai sensi dell'articolo 33 del D.lgs 165/2001 e dell'articolo 2 commi 11, 12 e 13 del D.L. 95/2012.
- l'interscambio deve assicurare ad entrambe le

amministrazioni interessate una necessaria neutralità finanziaria;

- vanno osservati tutti gli adempimenti imposti per il ricorso in generale alle procedure di mobilità volontaria di cui all'articolo 30, comma 1, del D.lgs 165/2001 quali: il consenso dei dipendenti che verranno reciprocamente ceduti; il nulla osta delle amministrazioni di appartenenza; il 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" (circostanze, nel caso in specie, apparentemente integrate, in base a quanto delineato dall'amministrazione richiedente il parere).

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per il Veneto rende il parere nei termini suindicati.

Copia del parere sarà trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, al Sindaco del Comune di Ospedaletto Euganeo.

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 4 febbraio 2013.

Il magistrato relatore

Il Presidente f.f.

f.to Dott. Giampiero Pizziconi

f.to Cons. Diana CALACIURA TRAINA

Depositato in Segreteria il 6/03/2013 IL DIRETTORE DI SEGreteria

(f.to Dott.ssa Raffaella Brandolese)