



Corte dei Conti

Sezione regionale di controllo per la Toscana

composta dai magistrati:

Cristina	ZUCCHERETTI	presidente
Nicola	BONTEMPO	consigliere
Mauro	NORI	consigliere, relatore
Francesco	BELSANTI	consigliere
Paolo	BERTOZZI	primo referendario
Fabio	ALPINI	referendario

nell'adunanza del 14 novembre 2018;

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

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. n. 1214 del 12/07/1934, e successive modificazioni;

VISTA la l. n. 20 del 14/01/1994, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, e successive modificazioni;

VISTA la l. n. 131 del 05/06/2003, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla l. cost. n. 3 del 18/10/2001;

VISTO il regolamento n. 14/2000 per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni riunite in data 16/06/2000, e successive modificazioni;

VISTE le deliberazioni della Sezione Autonomie approvate nelle adunanze del 27/04/2004 e del 04/06/2009, aventi ad oggetto indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 5/AUT/2006;

VISTA la deliberazione delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 54/CONTR/10;

VISTA la convenzione del 16/06/2006 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 l. n. 131/2003;

VISTA la richiesta di parere presentata dall'ente, come di seguito meglio specificata;

VISTA l'ordinanza presidenziale con cui è stata convocata la Sezione per l'odierna adunanza;

UDITO il relatore Mauro Nori;

RITENUTO IN FATTO

Il Comune di Castelfiorentino ha inoltrato, tramite il Consiglio delle Autonomie Locali, richiesta di parere ex art. 7, comma 8 della l. n. 131/2003, acquisita al protocollo della Sezione con il n. prot. 4421.

In particolare, il Comune chiede un parere in riferimento all'applicazione dell'art. 1 comma 47 L. n. 311/2004, all'uopo premettendo:

- che "... sulla base del vigente Piano del proprio fabbisogno di personale 2018 ha indetto una procedura di mobilità esterna ex art. 30 del d.lgs. n. 165 del 2001 per la copertura di n. 1 posto a tempo indeterminato di Istruttore Direttivo contabile Cat. D1 con l'intento di coprire il suddetto posto con una mobilità cd "neutra" secondo l'accezione data dall'art. 1 comma 47 della legge n. 311 del 2004 (legge finanziaria per il 2005). L'unica domanda pervenuta è di una dipendente di un Comune di nuova istituzione perché oggetto di fusione avvenuta nel 2014, il Comune di Casciana Lari";

- "... che il Comune oggetto di fusione Casciana Terme Lari, come evidenziato negli atti di programmazione dallo stesso adottati (v. GC n. 8 del 24/1/2018), ha attestato il rispetto delle norme e dei vincoli in tema di assunzioni del personale con riferimento all'annualità 2017 e 2018, in particolare il rispetto: - della previsione normativa di cui all'art. 1, comma 562, della Legge 27.12.2006 n. 296 (...); - delle previsioni di cui all'art. 9, comma 28, del D.L. 31.05.2010 n. 78, convertito in Legge 30.07.2010 n. 122, modificato dall'art. 11, comma 4 bis, del D.L. 24.06.2014 n. 90, convertito in Legge 11.08.2014 n. 114; - degli obblighi di cui alla legge 68/99, in materia di assunzioni obbligatorie dei soggetti disabili; - il rispetto dei nei nuovi saldi di finanza pubblica imposti dalla vigente normativa in materia; - la corretta gestione e certificazione dei crediti attraverso l'apposita piattaforma informatica";

- che "... il Comune oggetto di fusione Casciana Terme Lari, ha approvato specifici criteri per la determinazione dei limiti assunzionali, in funzione delle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenuti nell'anno precedente come segue: - le cessazioni per mobilità in uscita e le cessazioni di personale appartenente alla categoria dei disabili, di cui alla Legge n. 68/1999, determinanti copertura della quota d'obbligo, non sono tenute in considerazione; - le assunzioni per mobilità in entrata, con provenienza da Enti soggetti a regime di limitazione delle assunzioni, e le selezioni e concorsi pubblici riservate a personale disabile di cui alla Legge n. 68/1999, entro i limiti di copertura della quota d'obbligo non sono tenute in considerazione".

Tutto ciò premesso, il Comune di Castelfiorentino chiede "se in presenza della normativa di riferimento sopra richiamata, le mobilità ex art. 30 D.lgs 165/2001 per un comune sottoposto a vincoli assunzionali pieni da parte di personale proveniente da Comune di nuova istituzione (costituito nel 2014 a seguito di processo di fusione), in vigore del su richiamato art. 1 co. 450 della L. n. 190/2014, debba considerarsi - per il comune ricevente - "neutrale" finanziariamente sui propri spazi di turn over secondo quanto indicato dall'art. 1 comma 47 della legge n. 311 del 2004 (legge finanziaria per il 2005)".

CONSIDERATO IN DIRITTO

Secondo ormai consolidati orientamenti assunti dalla A.G. contabile in tema di pareri da esprimere ex art. 7, comma 8, l. n. 131/2003, occorre verificare in via preliminare se la richiesta di parere presenti i necessari requisiti di ammissibilità, sia

sotto il profilo soggettivo, con riferimento alla legittimazione dell'organo richiedente, sia sotto il profilo oggettivo, soprattutto per quanto concerne l'attinenza dei quesiti alla materia della contabilità pubblica, come espressamente previsto dalla legge e dalla giurisprudenza di questa Corte.

Con riferimento al profilo soggettivo, la legittimazione a richiedere pareri è circoscritta ai soli enti nominativamente indicati nell'art. 7 comma 8 della legge n. 131 del 2003 (Regioni, Comuni, Province, Città Metropolitane). Invero, l'elencazione degli Enti che possono ricorrere alla funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti nella materia della contabilità pubblica deve qualificarsi come tassativa, in considerazione della natura speciale della funzione consultiva intestata alla Magistratura contabile.

La legittimazione a richiedere pareri, inoltre, deve essere riconosciuta all'organo legislativamente investito della rappresentanza legale dell'ente medesimo, in considerazione dei riflessi che ne possono scaturire sulla gestione finanziaria dell'ente richiedente; di regola, tale organo è individuabile nel Presidente della Giunta regionale, direttamente, nel Presidente della Provincia, nel Sindaco del Comune di riferimento, per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali (CAL).

Pertanto, per quanto riguarda il profilo soggettivo, l'istanza in questione è ammissibile in quanto presentata - per il tramite del CAL -, dal Sindaco del Comune di Castelfiorentino.

Con riferimento al profilo oggettivo, invece, la richiesta deve: attenersi alla materia della "contabilità pubblica"; presentare caratteri di generalità ed astrattezza tali da non determinare una ingerenza della Corte in singole e specifiche attività gestionali e/o in vicende amministrative *in itinere* ovvero già concluse; non riguardare fatti che sono o possono divenire oggetto di indagini o giudizi dinanzi ad altri giudici, ivi incluse le altre articolazioni della stessa Corte dei conti.

Nel caso di specie, e con riferimento ai parametri sopra richiamati, il quesito posto dal comune di Castelfiorentino risulta oggettivamente ammissibile.

Tanto premesso, nel merito si osserva quanto segue.

L'amministrazione comunale istante, in qualità di comune ricevente nell'ambito di una procedura di mobilità ex art. 30 D.lgs. n. 165/2001, chiede se l'unità di personale trasferita vada ad erodere i propri spazi finanziari di *turn over*.

Per rispondere al quesito, giova anzitutto richiamare le disposizioni che regolano i rapporti tra l'istituto della mobilità ed i limiti assunzionali, primo fra tutti l'art. 1, comma 47 L. 30/12/2004, n. 311 (Legge finanziaria 2005), a mente del quale "*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*".

Si ricorda, inoltre, che l'art. 14, comma 7 D.L. n. 95/2012 testualmente dispone 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".

La giurisprudenza contabile che nel tempo si è occupata della materia, ha avuto modo di esplicitare il dato normativo di riferimento, chiarendo in presenza di quali presupposti la provvista di personale attuata mediante la procedura di mobilità ex art. 30 D.lgs. n. 165/2001 possa dirsi "neutrale" per la finanza pubblica e, conseguentemente, non incidere sui contingenti assunzionali previsti dalla legge per le assunzioni dall'esterno.

Sotto un primo profilo, è stato evidenziato come l'istituto della mobilità abbia quale *ratio* quella di evitare incrementi incontrollati della spesa di personale non solo in riferimento al singolo ente, bensì dell'intero comparto pubblico. Attraverso una più razionale distribuzione dei dipendenti già in servizio presso le diverse amministrazioni, si realizza il soddisfacimento del fabbisogno professionale delle medesime senza assumere nuovo personale (con conseguente incremento di spesa). Tant'è che l'art. 1, comma 47 citato indica la mobilità quale forma di reclutamento consentita anche in deroga a vincoli assunzionali normativamente previsti.

Sotto altro profilo, è stato ulteriormente specificato come, nelle ipotesi di mobilità per passaggio diretto tra amministrazioni, si configuri una mera modificazione soggettiva del medesimo rapporto giuridico, qualificabile come cessione di contratto. Del resto, l'effettiva cessazione del rapporto di lavoro è configurabile solo nelle diverse ipotesi di collocamento del dipendente fuori dal circuito lavorativo, con conseguente venir meno dell'obbligo retributivo a carico del datore di lavoro.

Ciò posto, affinché possa dirsi finanziariamente neutrale, è necessario che la mobilità non generi alcuna variazione nella consistenza numerica dell'organico complessivo delle amministrazioni pubbliche e, conseguentemente, non determini aumenti di spesa per il personale a livello globale. Affinché ciò sia possibile è necessario che entrambi gli enti siano soggetti a limiti assunzionali, ancorché differenziati.

Come rappresentato dalle Sezioni Riunite di questa Corte, in riferimento agli enti sottoposti a regime vincolistico delle assunzioni, *"la norma fondamentale in materia di mobilità volontaria del personale, tutt'ora vigente, è contenuta nell'articolo 1, comma 47 della legge 30 dicembre 2004 n. 311 (...). Tale norma per gli enti sottoposti a vincoli assunzionali configura, dunque, la mobilità come un'ulteriore e prodromica possibilità di reclutamento in deroga ai limiti normativamente previsti. Al fine di garantire la necessaria neutralità finanziaria delle operazioni di trasferimento il Dipartimento della funzione pubblica con la circolare n. 4 del 2008 e, in seguito, con alcuni specifici pareri, (confronta da ultimo quello reso alla Croce rossa italiana n. 13731 del 19 marzo 2010) ha chiarito 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. Espletate le procedure di mobilità l'ente ricevente resta, infatti, libero di effettuare un numero di assunzioni compatibile con il regime vincolistico e con le vacanze*

residue di organico. (...). Il Comune che ha assentito al trasferimento ... potrà comunque beneficiare del relativo risparmio di spesa – che rappresenta pur sempre una delle imprescindibili condizioni per procedere a nuove assunzioni – e, ove ritenga necessaria la sostituzione delle unità cedute potrà a sua volta avviare una procedura di mobilità in entrata.” (Sezioni Riunite, n. 59/CONTR/2010).

La neutralità garantisce quindi agli enti coinvolti che le assunzioni di personale effettuate mediante la procedura di mobilità non incidano sui contingenti assunzionali previsti dalla legge per le assunzioni dall'esterno.

Quanto precede vale tuttavia al solo fine di poter qualificare come neutrale il trasferimento per mobilità. Resta inteso che dovrà venir garantito il rispetto delle disposizioni sulle dotazioni organiche nonché il rispetto del pareggio di bilancio per l'anno precedente da parte di tutti gli enti interessati alla procedura. In quanto neutrale, la mobilità non inciderà sui preesistenti vincoli assunzionali degli suddetti enti.

* * *

Nelle suesposte considerazioni è il deliberato della Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Toscana - in relazione alla richiesta formulata di Castelfiorentino.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa al Presidente del Consiglio delle autonomie locali della Regione Toscana e, per conoscenza, al Sindaco del Comune.

Così deciso in Firenze, nella Camera di consiglio del 14 novembre 2018.

Il relatore
f.to Mauro Nori

Il presidente
f.to Cristina Zuccheretti

Depositata in Segreteria il 14 novembre 2018
Il funzionario preposto al Servizio di supporto
f.to Claudio Felli