



La

Corte dei Conti

N. 59/CONTR/10

A Sezioni riunite in sede di controllo
composte dai magistrati:

Presidente:	Luigi	GIAMPAOLINO
Presidenti di sezione:	Fabrizio	TOPI
	Giuseppe S.	LAROSA
	Raffaele	SQUITIERI
	Giorgio	CLEMENTE
	Gian Giorgio	PALEOLOGO
	Maurizio	MELONI
	Luigi	MAZZILLO
Consiglieri:	Mario	FALCUCCI
	Giuseppe	COGLIANDRO
	Carlo	CHIAPPINELLI
	Simonetta	ROSA
	Guido	MACCAGNO
	Ermanno	GRANELLI
	Francesco	PETRONIO
	Antonio	FRITTELLA
	Maurizio	PALA
	Giovanni	COPPOLA
	Marco	PIERONI
	Mario	NISPI LANDI
	Vincenzo	GUIZZI
	Enrico	FLACCADORO
	Giorgio	CANCELLIERI
	Massimo	ROMANO
	Vincenzo	PALOMBA
	Cinzia	BARISANO
	Giovanni	MOCCI
	Luigi	PACIFICO
	Adelisa	CORSETTI
Primi Referendari:	Oriana	CALABRESI
	Giancarlo	ASTEGIANO
	Donatella	SCANDURRA
	Luisa	de PETRIS
	Alessandra	SANGUIGNI
	Giuseppe M.	MEZZAPESA

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, e successive modificazioni;

visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione 16 giugno 2000, n. 14/DEL/2000, poi modificato, dalle stesse Sezioni, con le deliberazioni 3 luglio 2003, n. 2, e 17 dicembre 2004, n. 1, e dal Consiglio di Presidenza con la deliberazione 19 giugno 2008, n. 229, e, in particolare, l'art. 6, comma 2;

visto l'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

visto l'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102;

vista la richiesta di parere del Comune di Baressa alla Sezione di controllo per la Regione Sardegna;

vista la deliberazione n. 70/2010/PAR della predetta Sezione regionale di controllo;

vista la nota 7066 con la quale il Presidente della Sezione di controllo della Corte dei conti per la Regione Sardegna ha rimesso la questione promossa dal predetto Comune al Presidente della Corte dei conti per l'eventuale successivo deferimento alle Sezioni riunite in sede di controllo.

vista la nota in data, 3 novembre 2010 di convocazione delle Sezioni riunite in sede di controllo per la data odierna;

udito nella Camera di Consiglio dell'11 novembre 2010 il relatore, Consigliere Mario NISPI LANDI;

DELIBERA

di adottare l'unita pronuncia riguardante:

“La possibilità per un Comune non soggetto al patto di stabilità interno di considerare, ai sensi dell'art. 1, comma 562 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, nel novero delle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nell'anno precedente, anche quelle derivanti da trasferimenti per mobilità volontaria, disposte ai sensi dell'articolo 30 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e, in conseguenza, portare a termine le relative procedure concorsuali bandite”;

dispone che copia della presente deliberazione sia trasmessa a cura della Segreteria delle Sezioni riunite, alla Sezione regionale di controllo per la Regione Sardegna, per il successivo inoltro al Comune richiedente il parere, e, per opportuna conoscenza, a tutte le Sezioni regionali di controllo ed alla Sezione delle Autonomie.

IL RELATORE

f.to Mario NISPI LANDI

IL PRESIDENTE

f.to Luigi GIAMPAOLINO

Depositato in segreteria il 6 dicembre 2010

IL DIRIGENTE

f.to Patrizio MICHETTI

1. Il Sindaco del Comune di Baressa, avvalendosi della facoltà prevista dalla norma contenuta nell'art. 7, comma 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, ha chiesto alla Sezione di controllo per la Regione Sardegna di esprimere il proprio avviso sul seguente quesito:

“Se sia corretto, ai sensi dell'art. 1, comma 562 della legge n. 296 del 2006 considerare nel novero delle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nell'anno precedente anche quelle derivanti da trasferimenti per mobilità”.

Con delibera n. 15/2007 la citata Sezione regionale, ravvisata la riconducibilità della richiesta alla contabilità pubblica, si esprimeva, nel merito, in senso favorevole all'assunto del Comune.

2. Analoga questione veniva successivamente deferita alla Sezione autonomie dalla Sezione di controllo per la Liguria, che, richiesta a sua volta di un parere sullo specifico argomento, aveva rilevato un conflitto nella giurisprudenza delle diverse Sezioni regionali.

In particolare, oltre alla Sezione Sardegna, con la delibera sopra citata, si era espressa nel medesimo senso anche la Sezione Piemonte (parere n. 8/2008), mentre contrario avviso era stato formulato, seppur con diverse motivazioni, dalle Sezioni di controllo della Lombardia e del Veneto (rispettivamente, delibere n. 91/2008 e n. 183/2008).

3. La Sezione delle Autonomie, con deliberazione n. 21/SEZAUT/2009/QMIG, confermava tale ultimo orientamento riprendendo alcuni passaggi motivazionali contenuti nella citata pronuncia della Sezione Lombardia. In particolare, ad avviso della Sezione autonomie, l'intento che il legislatore intendeva e intende perseguire con la disciplina della mobilità sarebbe prioritariamente volto ad evitare incrementi incontrollati della spesa di personale, non solo in relazione al singolo ente ma all'intero comparto, in modo da evitare che il trasferimento per mobilità possa essere utilizzato quale operazione volta ad instaurare nuovi rapporti di lavoro al fuori dei limiti numerici e di spesa previsti dalla disciplina vigente.

4. A seguito di tale pronuncia il Comune di Baressa chiedeva nuovamente l'avviso della Sezione di controllo per la Regione Sardegna, avendo nel frattempo, sulla scorta del precedente positivo avviso della Sezione, provveduto ad indire le procedure concorsuali per la copertura del posto di funzione rimasto vacante a seguito della sopradescritta operazione di mobilità in uscita.

Con delibera n. 70/2010/PAR, ravvisato un evidente contrasto giurisprudenziale nell'attività consultiva delle diverse Sezioni regionali, la Sezione di controllo per la Sardegna deliberava di rimettere la questione al Presidente della Corte dei conti, per le valutazioni di competenza circa il deferimento della stessa alle Sezioni riunite della Corte dei conti, ai sensi di quanto nel frattempo disposto dall'articolo. 17, comma 31 del d.l. 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 3 agosto 2009, n. 102, secondo il quale “ al fine di garantire la coerenza nell'unitaria attività svolta dalla Corte dei conti per le funzioni che ad essa spettano in materia di coordinamento della finanza pubblica, anche in relazione al federalismo fiscale, il Presidente della Corte dei conti può disporre che le Sezioni riunite adottino pronunce di orientamento generale sulle questioni risolte in maniera difforme dalle Sezioni regionali di controllo nonché sui casi che presentano una questione di massima di particolare rilevanza”.

5. Nella relazione di deferimento, la Sezione Sardegna, nel confermare la propria posizione, esprimeva, tra l'altro, l'avviso, che il trasferimento per mobilità sarebbe a tutti gli effetti da considerare, da un lato, quale cessazione per l'ente di partenza e, dall'altro, quale assunzione per l'ente di destinazione. Ed in effetti la mobilità in entrata dovrebbe essere subordinata alla verifica delle condizioni normative per effettuare nuove assunzioni, con la conseguenza che non potrebbe essere negata all'ente di partenza la possibilità di procedere al reintegro del suo organico, nei limiti consentiti dalla disciplina vigente, nel momento in cui intenderà procedere ad assunzione.

Nell'ambito della programmazione che il Comune deve effettuare in relazione al successivo esercizio, il trasferimento del dipendente per mobilità verso un altro ente pubblico, che sia avvenuto nell'anno precedente, sarebbe, dunque - ad avviso della Sezione remittente - da considerare a tutti gli effetti quale cessazione che legittima l'ente a procedere ad una nuova assunzione.

Infatti - prosegue la motivazione della citata delibera 70/2010 - se da un punto di vista giuslavoristico il trasferimento per mobilità, disciplinato nell'ambito del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, non comporta la cessazione del rapporto di lavoro in capo all'ente di provenienza e la costituzione di un nuovo rapporto di lavoro nell'ente destinatario del trasferimento, ma determina la prosecuzione, in capo al nuovo datore di lavoro del rapporto incardinato nel precedente, sotto il profilo della disciplina di contabilità e finanza pubblica, la mobilità può essere considerata cessazione perché l'ente di destinazione potrà procedere alla costituzione del nuovo rapporto solo nei limiti consentiti dalla normativa limitativa in materia di nuove assunzioni e di contenimento della spesa di personale.

Qualora l'interpello volto a favorire la mobilità in entrata andasse deserto, l'amministrazione, potrebbe, infatti, procedere a bandire un pubblico concorso e, all'esito assumere il vincitore. In caso contrario - osserva la Sezione Sardegna - non si comprende perché il concorso non potrebbe essere espletato dall'ente che ha assentito alla cessione del contratto di lavoro di un proprio dipendente.

La Sezione Sardegna ritiene di confermare la propria ricostruzione anche alla luce del contenuto della circolare del Dipartimento della funzione pubblica n. 4/2008 del 18 aprile 2008.

La citata circolare evidenzerebbe, infatti, una ricostruzione dell'istituto della mobilità finalizzata prioritariamente a garantire un'idonea collocazione del personale coinvolto nei processi di trasformazione, soppressione e riordino degli apparati amministrativi.

Rileva, peraltro, la Sezione Sardegna come il fine ora richiamato non sia l'unico attribuibile all'istituto della mobilità che dovrebbe rappresentare altresì, uno strumento per favorire la mobilità del personale sul territorio e le legittime aspirazioni dei dipendenti a svolgere un incarico più rispondente alla specifica professionalità posseduta al di là della qualifica di inquadramento.

In tale ricostruzione l'assenso dell'amministrazione, volto a favorire le predette legittime aspettative del personale, non potrebbe che avere quale presupposto proprio la possibilità di un successivo reintegro attraverso le ordinarie procedure concorsuali.

6. Tanto premesso ritengono queste Sezioni riunite, al fine di pervenire ad una articolata soluzione del quesito proposto dal Comune di Baressa di dover preliminarmente effettuare una ricostruzione della vigente normativa in materia di mobilità e delle concrete modalità attuative dell'istituto con riferimento alle diverse tipologie di enti, così come disciplinate da circolari e direttive del Dipartimento della la funzione pubblica.

Gli enti locali non sottoposti al patto di stabilità interno, tra i quali rientra il Comune di Baressa, sono destinatari di una specifica normativa in materia di assunzioni che individua i vincoli, i presupposti ed i limiti per avviare le procedure di reclutamento di nuove unità di personale.

In particolare, da ultimo, l'articolo 1, comma 562, della legge finanziaria per il 2007 (legge 296/2006), citato ai punti precedenti, dispone, relativamente a tali enti, che "...le spese di personale non devono superare il corrispondente ammontare dell'anno 2004.". La norma prosegue specificando che i predetti enti "possono procedere all'assunzione di personale nel limite delle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nel precedente anno".

Relativamente 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 che così 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".

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.

In tale ricostruzione consentire all'ente cedente di procedere a propria volta alla sostituzione del personale trasferito significherebbe, in definitiva, autorizzare l'ingresso dall'esterno, nel complessivo insieme di tutte le amministrazioni sottoposte a limiti assunzionali, di un numero di dipendenti maggiore di quello complessivamente consentito.

Il Comune che ha assentito al trasferimento, al fine anche di favorire e legittime aspettative dei propri dipendenti richiamate nella delibera della Sezione Sardegna, 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 attraverso il previsto interpello.

La mobilità si configura, dunque, come strumento per una più razionale distribuzione del personale tra le diverse amministrazioni preliminare 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.

7. La normativa e le procedure sopracitate riguardano, peraltro, l'ipotesi di mobilità intercorrente tra amministrazioni entrambe sottoposte ad un regime vincolistico delle assunzioni.

Diverso il caso in cui un ente sottoposto a limitazioni dia l'assenso al trasferimento di un proprio dipendente presso amministrazioni non soggette vincoli assunzionali. In tal caso per l'ente ricevente la mobilità in entrata si configura a tutti gli effetti come ingresso di una nuova unità di personale, risultato che potrebbe essere

alternativamente ottenuto attraverso il ricorso alle normali procedure di reclutamento, non ponendosi il problema dell'imputazione del trasferimento ad un non previsto contingente di nuove assunzioni.

In tale ipotesi non osterebbe alla neutralità finanziaria dell'operazione considerare la cessione per mobilità come utile ai fini del calcolo delle nuove assunzioni consentite all'ente di provenienza del dipendente.

Solo a tale residua fattispecie sembrano, del resto, attagliarsi le considerazioni svolte nella delibera della Sezione regionale remittente.

8. Conclusivamente, per le ragioni, esposte ai punti precedenti, ritengono queste Sezioni riunite che il quesito posto dal Comune di Baressa, riportato in epigrafe, possa trovare la seguente articolata risoluzione.

“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”.