

Deliberazione n. /2020/PAR

Comune di Città della Pieve



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'UMBRIA

composta dai magistrati

Vincenzo BUSA

Pres. f.f.

Paola BASILONE

Consigliere

Annalaura LEONI

Referendaria

Eleonora LENER

Referendaria-relatrice

nella Camera di consiglio del 26 novembre 2020

DELIBERAZIONE

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

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione;

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 R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, recante il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, e le successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti e le successive modificazioni ed integrazioni;

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali;

VISTA la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14 del 16 giugno 2000, recante il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte, modificata dalle deliberazioni delle medesime Sezioni riunite nn. 2 del 3 luglio 2003 ed 1 del 17 dicembre 2004 e la deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229/CP del 19 giugno 2008;

VISTO l'atto di indirizzo della Sezione delle Autonomie approvato nell'Adunanza del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato dalla deliberazione n. 9/SEZAUT/2009/INPR;

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

VISTA la nota del Consiglio delle Autonomie locali dell'Umbria del 08/09/2020 (prot. Corte dei conti n. 1465/2020), con la quale è stata trasmessa una richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Città della Pieve ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 5 giugno 2003;

VISTA l'ordinanza n. 11/2020 con la quale il Presidente f.f. ha deferito la decisione sulla richiesta di parere all'esame collegiale della Sezione convocata per la data odierna;

UDITA nella odierna Camera di consiglio, tenutasi in videoconferenza, ai sensi dell'art. 85, comma 3, lett. e) del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito in legge n. 27 del 24 aprile 2020, la relatrice, Dott.ssa Eleonora Lener;

PREMESSO IN FATTO

Il Consiglio delle Autonomie locali per la Regione Umbria in data 8 settembre 2020 ha trasmesso alla Sezione regionale di controllo per l'Umbria, ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, richiesta di parere del 20 agosto 2020 formulata dal Comune di Città della Pieve, acquisita agli atti della Sezione con prot. n. 1465/2020, nei termini di seguito riportati.

"Si formula la seguente richiesta di parere per l'inoltro alla Corte dei conti - Sezione di controllo per la Regione Umbria, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 131/2003 sulle questioni di seguito riportate.

Il Comune di Città della Pieve intende dare corso ad una mobilità per interscambio ex art. 7 d.p.c.m. 325/1988 con una altra Amministrazione comunale consentendo il passaggio diretto di personale tra le due diverse Amministrazioni.

Il personale interessato appartiene alla stessa categoria giuridica, posizione economica e profilo, la procedura è quindi improduttiva di variazioni dell'organico e di nuove ed ulteriori spese per le Amministrazioni coinvolte e, pertanto, neutra dal punto di vista finanziario.

Si chiede se tale procedura possa essere attuata anche alla luce delle previsioni di cui al D.M. attuativo dell'art. 33 comma 2, del D.L. 34/2019 (DPCM 17.03.2020), stante che le cessioni per interscambio non sono da considerarsi come "assunzioni" per l'ente cessionario, né come "cessazioni" per l'ente cedente".

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Ammissibilità sotto il profilo soggettivo ed oggettivo del quesito.

Preliminarmente si osserva che la richiesta di parere risulta ammissibile sotto il profilo soggettivo e procedurale in quanto formulata dal Sindaco del Comune di Città della Pieve

ed inviata tramite il Consiglio delle Autonomie locali, nel rispetto delle formalità previste dall'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003 che legittima le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane - di norma tramite il CAL, se istituito - a richiedere pareri alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica.

La Sezione risulta, quindi, investita, per effetto della legge sopra citata, di una nuova funzione di consulenza che si affianca a quella di controllo sulla sana gestione finanziaria degli enti locali, previsto dal precedente comma 7, quale ulteriore esplicitazione delle "forme di collaborazione" tra la Corte dei conti e le autonomie territoriali promossa dalla stessa legge al fine di assicurare il coordinamento della finanza pubblica.

L'elencazione dei soggetti legittimati ad attivare la funzione consultiva è stata ritenuta di natura tassativa da un consolidato orientamento.

In particolare, come espresso ai fini del coordinamento dalla Sezione delle Autonomie con la pronuncia n. 13/AUT/2007, la legittimazione alla richiesta di parere, ai sensi della menzionata disposizione di legge, "*è circoscritta ai soli enti previsti dalla norma, stante la natura speciale che essa assume, rispetto all'ordinaria sfera di competenze assegnate alla Corte*".

La natura tassativa dell'elenco - ha precisato la Sezione delle Autonomie - "*è provata anche dalla considerazione che l'elencazione (Regioni, Comuni, Province, Città metropolitane) riproduce letteralmente quella dell'articolo 114 della Costituzione, nel testo sostituito dall'art. 1 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, della quale l'articolo 7, comma 8, della legge 131/2003 è norma di attuazione*" (Sezione Autonomie n. 13/AUT/2007).

La legittimazione alla richiesta di parere, inoltre, per i riflessi che ne possono scaturire sulla gestione finanziaria dell'ente, deve essere riconosciuta all'organo legislativamente investito della rappresentanza legale dell'ente medesimo ed individuabile, di regola, nel Presidente della Giunta regionale, nel Presidente della Provincia e - come nel caso di specie - nel Sindaco.

Devono, altresì, ritenersi integrati i presupposti di ammissibilità oggettiva, necessari a consentirne un esame nel merito.

La richiesta, infatti, oltre ad essere formulata in termini generali ed astratti, riguarda la possibile applicazione alla mobilità per interscambio dei limiti posti all'assunzione del personale dall'art. 33, comma 2, del d.l. n. 34/2019 e dal conseguente d.m. attuativo.

Si constata, in proposito, che la riconducibilità della disciplina sui limiti alle assunzioni alla concezione di "contabilità pubblica" è stata definitivamente acquisita nei sensi e per le ragioni espresse con deliberazione n. 54 del 2010 da questa Corte a Sezioni riunite in sede di controllo.

Deve, infatti, riconoscersi la sussumibilità di questi temi, tra quelle "*ulteriori materie, estranee, nel loro nucleo originario, alla contabilità pubblica*" che "*in una visione dinamica dell'accezione che sposta l'angolo di visuale dal tradizionale contesto della gestione del*

bilancio a quello inerente ai relativi equilibri” possono ritenersi “ad essa riconducibili, per effetto della particolare considerazione riservata dal Legislatore, nell’ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica”.

L’inerenza della questione alla materia della contabilità pubblica, infatti, deriva dalla diretta inclusione del trasferimento del personale per mobilità nell’ambito delle disposizioni finanziarie relative alla riduzione della spesa pubblica e riflette problematiche interpretative inerenti a *“statuizioni recanti (...) limiti e divieti, strumentali al raggiungimento di specifici obiettivi di contenimento della spesa ed idonei a ripercuotersi sulla sana gestione finanziaria dell’Ente e sui relativi equilibri di bilancio”.*

2. Nel merito.

Il Sindaco del Comune di Città della Pieve, volendo avviare una mobilità per interscambio ex art. 7 del d.P.C.M. n. 325 del 1988 con un’altra Amministrazione comunale tra personale appartenente – secondo quanto asserito dall’Ente - alla stessa categoria giuridica, alla medesima posizione economica ed allo stesso profilo, ha richiesto a codesta Sezione se tale procedura possa essere attuata alla luce della normativa in materia di limiti assunzionali di personale nelle Regioni a statuto ordinario e nei Comuni in base alla sostenibilità finanziaria di cui all’art. 33 del d.l. n. 34 del 30/04/2019, attuato dal d.m. 17/03/2020.

La questione, così come formulata, concerne i rapporti tra le discipline innanzi citate e mira, in sintesi, a verificare se, per poter dar corso ad una mobilità compensativa, occorra o meno una previa verifica della sussistenza di spazi assunzionali.

Come noto, si tratta di vincoli che si collocano all’interno del più generale contenimento della spesa corrente del personale, che rappresenta il comune denominatore di tutte le altre misure di limitazione, come anche di organizzazione e di razionalizzazione previste dall’ordinamento, finalizzate a rendere concretamente raggiungibile gli obiettivi posti in sede comunitaria all’Italia per assicurare il rispetto dell’equilibrio di bilancio.

Il quesito, nello specifico, chiede di definire se la mobilità con scambio di personale appartenente alla stessa categoria giuridica, posizione economica e profilo *“possa essere attuata anche alla luce delle previsioni di cui al DM attuativo dell’art. 33, comma 2 del DL n. 34/2019”*, che ha posto un limite alla possibilità di assumere personale a tempo indeterminato da parte dei Comuni.

In premessa il Comune ha dichiarato di voler *“dar corso ad una mobilità per interscambio ex art. 7 del DPCM n. 325/1988 con un’altra Amministrazione comunale consentendo il passaggio diretto di personale tra due diverse Amministrazioni”.*

La procedura per interscambio è stata prevista dall’art. 7 del d.P.C.M. n. 325/1988, a norma del quale *“E’ consentita in ogni momento, nell’ambito delle dotazioni organiche di cui all’art. 3 la mobilità dei singoli dipendenti presso la stessa o altre amministrazioni, anche di diverso comparto, nei casi di domanda congiunta di compensazione con altri dipendenti di*

corrispondente profilo professionale, previo nulla osta dell'amministrazione di provenienza e di quella di destinazione".

Il predetto regolamento ha dato attuazione al d.P.R. n. 268/87 successivamente abrogato dal d.l. n. 5/2012, recante "Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo, convertito in legge n. 35/2012.

Secondo un consolidato orientamento giurisprudenziale, la su indicata abrogazione non preclude la possibilità di attivare una mobilità reciproca o bilaterale tra amministrazioni locali per la permanenza nell'ordinamento del principio generale contenuto nell'art. 6 del d.lgs. n. 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".

"La mobilità si configura, dunque, come uno 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 all'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" (cfr. SSRR 59/CONTR/10).

Il trasferimento con scambio di personale tra due amministrazioni pubbliche è, pertanto possibile, e rientra nell'ambito della disciplina generale della mobilità volontaria espressamente prevista dall'art. 30, comma 1, del d.lgs. n. 165/2001, ai sensi del quale "le amministrazioni possono ricoprire posti vacanti in organico mediante passaggio diretto di dipendenti (...) appartenenti a una qualifica corrispondente e in servizio presso altre amministrazioni, che facciano domanda di trasferimento, previo assenso dell'amministrazione di appartenenza".

Tuttavia, il ricorso a detta procedura deve avvenire nella piena osservanza di cautele tese ad evitare che possano essere elusi i rigidi vincoli imposti dal legislatore in materia di contenimento della spesa complessiva del personale e di coordinamento della finanza pubblica, volti ad evitare che il trasferimento per mobilità possa essere utilizzato quale *escamotage* per instaurare nuovi rapporti di lavoro al di fuori dei limiti numerici e di spesa previsti dalla disciplina vigente.

Ciò premesso, compito della Sezione è ora fornire una risposta al quesito posto dal Comune di Città della Pieve, attraverso indicazioni generali relative all'applicazione dell'art. 33, comma 2, del d.l. n. 34 del 30 aprile 2019, convertito in l. n. 58/2019, recante "Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi", così come attuato dal d.P.C.M. 17 marzo 2020, nel presupposto che scelte di gestione concreta appartengono all'esclusiva responsabilità dell'Ente.

Nell'anno 2019, come noto, il legislatore, utilizzando lo strumento della decretazione d'urgenza, è intervenuto ancora una volta sull'ampia tematica della spesa del personale, ed in particolare in tema di assunzioni, dettando una disciplina omogenea per le Regioni a

statuto ordinario, per i Comuni, le Province e le Città metropolitane, che si fonda sul principio di "sostenibilità finanziaria" della spesa del personale (cfr. Sezione Regionale di controllo per il Veneto, deliberazione n. 104/2020/PAR).

Per sostenibilità finanziaria della spesa si intende la sostenibilità del rapporto tra spese di personale ed entrate correnti (vd. Sezione Regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione 74/2020/PAR e deliberazione n. 93/2020/PAR).

Ai sensi dei commi 1, 1 *bis* ed in particolare del comma 2, richiamato dal Comune di Città della Pieve, le condizioni per procedere a nuove assunzioni risultano "*ancorate non più a limiti di spesa determinati in misura percentuale in relazione alla spesa per il personale cessato nell'anno precedente, bensì a soglie di spesa complessiva per tutto il personale calcolate in termini percentuali rispetto alla media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati*" (cfr. Sezione Regionale di controllo per l'Umbria, deliberazione n. 110/2020).

Recita il comma 2 dell'articolo in esame, così come modificato dall'art. 1, comma 853, lett. a), b) e c) della l. n. 162/2019 e da ultimo dalla l. n. 8/2020, che "*i comuni possono procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato in coerenza con i piani triennali dei fabbisogni di personale e fermo restando il rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio asseverato dall'organo di revisione, sino ad una spesa complessiva per tutto il personale dipendente, al lordo degli oneri riflessi a carico dell'amministrazione, non superiore al valore soglia definito come percentuale, differenziata per fascia demografica, della media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati, considerate al netto del fondo crediti di dubbia esigibilità stanziato nel bilancio di previsione*".

In base alla nuova normativa gli spazi assunzionali del personale a tempo indeterminato potranno dunque essere calibrati per l'ente, sulla base di uno specifico sistema di virtuosità dell'equilibrio finanziario configurato dalla norma e dal decreto ministeriale attuativo.

Omettendo ulteriori considerazioni non necessarie per la soluzione del quesito posto, è sufficiente osservare che **la mobilità tra Enti con scambio di personale appartenente "alla stessa categoria giuridica, posizione economica e profilo", se avviene in termini contestuali, non comporta variazione della spesa complessiva del personale dipendente e, pertanto, rispetta il valore soglia stabilito dal citato art. 33, comma 2.**

E' infatti necessario che la mobilità per interscambio garantisca il rispetto dei vincoli di spesa con riferimento a tutti gli enti coinvolti, in quanto, solo se si traduce in un "*mero spostamento di personale da un'amministrazione ad un'altra...non ha incidenza sulle capacità assunzionali degli Enti*" (Sezione regionale di controllo Liguria, deliberazione n. 128/2018/PAR).

Ricorrendo la condizione innanzi espressa, la mobilità non determina, quindi, un accrescimento del contingente di personale impiegato ma al contrario ne favorisce la

razionale distribuzione ai sensi dell'art. 6, comma 1, del d.lgs. n. 165/2001, senza incidere sui saldi di finanza pubblica.

Tale spostamento deve avvenire entro un periodo congruo che consenta agli Enti di non abbattere le spese di personale qualora l'assunzione del dipendente in entrata slitti dal punto di vista temporale, rischiando di traslarsi all'esercizio successivo (Sezione regionale di controllo Veneto, deliberazione n. 65/2013/PAR).

E' anche necessario che i dipendenti rivestano il medesimo profilo professionale al fine di evitare costi aggiuntivi derivanti dai provvedimenti di riorganizzazione amministrativa ed appartengano alla stessa categoria economica.

Tutto quanto ciò premesso, questa Sezione, in linea con il recente orientamento giurisprudenziale (Sezione Regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 74/2020/PAR, deliberazione n. 93/2020/PAR) ritiene che nel nuovo sistema delineato dal legislatore *"la c.d. neutralità della mobilità non appare utilmente richiamabile ai fini della determinazione dei nuovi spazi assunzionali"* (cfr. deliberazioni innanzi citate).

Come innanzi illustrato, questi ultimi sono *"legati alla sostenibilità finanziaria della spesa del personale, misurata attraverso i valori soglia, differenziati per fascia demografica, del rapporto tra spesa complessiva per tutto il personale (senza alcuna distinzione tra le diverse modalità di assunzione, concorso o mobilità), al lordo degli oneri riflessi a carico dell'amministrazione, e la media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati, considerate al netto del fondo crediti di dubbia esigibilità stanziato nel bilancio di previsione"*, mentre la neutralità della mobilità deriva dall'invarianza della spesa sostenuta per quei dipendenti che già gravano sui saldi di finanza pubblica.

Ne deriva che, per le procedure effettuate dal 20 aprile 2020 - data di entrata in vigore della nuova normativa - i comuni non possono procedere alla sostituzione del personale cessato (per dimissioni volontarie, pensionamento o mobilità), a prescindere dai valori soglia e dalle percentuali assunzionali stabilite dal d.l. n. 34/19 e dalla norma di attuazione.

In questo senso l'art. 2 della *"circolare del Ministro per la pubblica amministrazione di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e del Ministro dell'Interno, in attuazione dell'art. 33, comma 2, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, materia di assunzioni di personale da parte dei comuni"* ha analizzato gli *"effetti della nuova disciplina in materia di mobilità"*.

Ai sensi dell'articolo richiamato non deve ritenersi più operante la disciplina fondata sul turn over per *"i comuni che siano pienamente assoggettati alla vigenza della disciplina fondata sulla sostenibilità finanziaria. Conseguentemente le amministrazioni di altri comparti, nonché province e città metropolitane, che acquisiranno personale in mobilità da comuni assoggettati alla neo introdotta normativa non potranno più considerare l'assunzione neutrale ai fini della finanza pubblica, ma dovranno effettuarla a valere sulle*

proprie facoltà assunzionali. Quanto precede al fine di assicurare la neutralità della procedura di mobilità ai fini della finanza complessiva”.

P.Q.M.

Nelle considerazioni che precedono è espresso il parere della Sezione.

DISPONE

che, a cura della Segreteria, copia della presente deliberazione sia trasmessa al Comune di Città della Pieve, per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali dell’Umbria.

Così deciso, nella Camera di consiglio del 26 novembre 2020, tenutasi in videoconferenza, ai sensi dell’art. 85, comma 3, lett. e) del d.l. 17 marzo 2020, n. 18, convertito in legge n. 27 del 24 aprile 2020.

Il Magistrato estensore
Eleonora Lener

Il Presidente f.f.
Vincenzo Busa

Depositato il
Il Preposto della Sezione
Roberto Attilio Benedetti