



**Delibera n. 100/2017/PAR
Provincia di Perugia**

REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'UMBRIA
composta dai seguenti magistrati:

Dott. Fulvio Maria LONGAVITA	Presidente
Dott. Francesco BELSANTI	Primo Referendario
Dott.ssa Beatrice MENICONI	Primo Referendario relatore

nella Camera di consiglio dell'11 settembre 2017.

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 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 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 in sede di controllo n. 14 del 16 giugno 2000, recante il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della stessa 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;

VISTA la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54 del 17 novembre 2010, in tema di criteri per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo;

VISTO il D.L. del 1 luglio 2009, n.78, convertito con modificazioni dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, recante, tra l'altro, disposizioni in materia di attività consultiva della Corte dei conti;

VISTE le deliberazioni della Sezione delle Autonomie n. 3/SEZAUT/2014/QMIG e n. 4/SEZAUT/2014/QMIG;

VISTA la nota prot. n. 208 del 7 luglio 2017, pervenuta in pari data e assunta al protocollo interno n. 1399, con la quale il Presidente della Provincia di Perugia, per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali dell'Umbria, ha inoltrato a questa Sezione una richiesta di parere, ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 5 giugno 2003;

VISTA l'ordinanza con la quale il Presidente, su richiesta del Magistrato relatore, ha deferito la decisione sulla richiesta di parere all'esame collegiale della Sezione convocata per l'11 settembre 2017;

UDITO il relatore, Dott.ssa Beatrice Meniconi;

FATTO

Il Presidente della Provincia di Perugia ha inoltrato a questa Sezione Regionale di Controllo una richiesta di parere "in merito all'applicabilità dell'istituto della mobilità per interscambio (di cui all'art. 7 del D.P.C.M. 5 agosto 1988 n. 325) fra la Provincia ed altro ente pubblico", a seguito della normativa di riforma delle Province e del ridimensionamento degli organici derivatone, "fermo restando il rispetto dei principi della neutralità finanziaria e della corrispondenza dei profili professionali".

In proposito ha illustrato le seguenti considerazioni:

“-.. Nel corso degli ultimi anni le Province, nell'ambito della riforma che ne ha riordinato le funzioni ricollocando le stesse ed il relativo personale in altri enti, sono risultate destinatarie di un forte ridimensionamento dei propri organici. Che pertanto le dotazioni organiche delle Province sono state rideterminate al fine di conseguire l'obiettivo alla riduzione della spesa pari al 50% della spesa di personale alla data dell'8 aprile 2014.

Tuttavia la legge 7 aprile 2014, n. 56 (legge Delrio) all'art. 1, commi 85 e 86, ha attribuito o mantenuto alle stesse una serie di funzioni fondamentali a cui si aggiungono altre funzioni facoltative esercitabili d'intesa con i comuni (comma 88);

- ..L'art. 1, comma 420, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 recante: *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)* dispone che *"A decorrere dal 1^ gennaio 2015, alle province delle regioni a statuto ordinario è fatto divieto (...) di procedere ad assunzioni a tempo indeterminato, anche nell'ambito di procedure di mobilità (lett. c) nonché di acquisire personale attraverso l'istituto del comando. I comandi in essere cessano alla naturale scadenza ed è fatto divieto di proroga degli stessi (lett. d);*

- ..Il percorso di riforma costituzionale delle Province si è arrestato con l'esito negativo del referendum del 4 dicembre 2016 e che ai fini del mantenimento della funzionalità dei servizi, seppure in un contesto di generale difficoltà finanziaria, possono verificarsi condizioni organizzative che richiedono l'implementazione di alcune professionalità specifiche anche ai fini di una razionale allocazione delle risorse e del conseguimento di una maggiore efficienza;

- ..Sulla base dell'art. 30 del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, l'istituto della mobilità mediante passaggio diretto di personale fra pubbliche amministrazioni per la copertura di posti vacanti in organico, pur non instaurando all'interno del "sistema" della pubblica amministrazione un nuovo rapporto di lavoro, rappresenta per l'ente che acquisisce la risorsa umana un indubbio aggravio di spesa;

- [Tuttavia] ..nella modalità di mobilità o comando per interscambio tale aggravio di spesa risulterebbe inesistente..”

DIRITTO

L'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 5 giugno 2003 attribuisce alle Regioni e, per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali ove istituito, ai Comuni, alle Province e alle Città Metropolitane la facoltà di richiedere pareri in materia di contabilità pubblica alle Sezioni Regionali di Controllo della Corte dei Conti.

Al fine di garantire uniformità di indirizzo le Sezioni Riunite della Corte dei conti in sede di controllo hanno precisato che la funzione consultiva non può considerarsi una forma di consulenza generalizzata, ma va circoscritta alla materia della contabilità pubblica e resta comunque limitata a tematiche di ordine generale, lontane dall'esame di specifici casi concreti di gestione (v. SS.RR. Delib. n. 54 del 17 novembre 2010).

In particolare, è stata esclusa l'ammissibilità di quesiti sul merito di procedimenti amministrativi già conclusi o da promuovere, con inevitabile ingerenza nella concreta attività gestionale e/o con possibili interferenze con procedimenti giurisdizionali, o con pareri riservati dalla legge ad altre autorità.

Più in dettaglio le Sezioni Riunite hanno delineato una nozione di contabilità pubblica "strumentale", nella quale rientrano non solo le questioni tradizionalmente riconducibili al sistema di principi e norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici, ma anche i *"quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti da principi di coordinamento della finanza pubblica (...), contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio"* (v. SS.RR., Delib. n. 54 del 17/11/2010).

La magistratura contabile ha inoltre chiarito che, dal punto di vista soggettivo, sono legittimati a richiedere l'avviso della Corte solo gli Enti indicati dalla legge n. 131 del 2003, e dunque, in dettaglio, le Regioni, le Province ed i Comuni, laddove la richiesta deve essere inoltrata dall'organo rappresentativo dell'Ente (Presidente della Giunta regionale o della Provincia oppure dal Sindaco del Comune), fermo restando che, per gli atti di normazione, la richiesta di parere va avanzata dal Consiglio regionale, provinciale, comunale (v. indirizzi e criteri

generali per l'esercizio dell'attività consultiva, adunanza dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti del 27 aprile 2004).

Il Collegio, alla luce dei suddetti orientamenti, ritiene che la richiesta di parere in esame sia ammissibile sia dal punto di vista soggettivo (in quanto sottoscritta dal Presidente della Provincia ed inoltrata alla Corte dei Conti tramite il Consiglio delle Autonomie Locali, ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 5 giugno 2003), sia dal punto di vista oggettivo (in quanto concernente tematiche di carattere generale riferite all'interpretazione di norme relative al contenimento della spesa degli enti).

Nel merito la Provincia chiede di conoscere l'avviso della Sezione relativamente all'interpretazione della normativa che disciplina la mobilità per interscambio di cui all'art. 7 del D.P.C.M. 5 agosto 1988 n. 325¹, quando questa avvenga tra la Provincia ed un altro ente pubblico, in considerazione del recente percorso di riforma costituzionale che ha interessato le Province e delle conseguenti limitazioni in tema di assunzioni del personale.

Limitazioni che, nel caso di specie, sono previste nell'art. 1, comma 420, della legge 23.12.2014 n. 190, che -dal 1 gennaio 2015- vieta alle Province di acquisire personale:

- tramite assunzioni a tempo indeterminato, anche nell'ambito delle procedure di mobilità (lett c);
- attraverso l'istituto del comando, con cessazione alla scadenza dei comandi in essere, di cui è espressamente vietata la proroga (lett. d);
- tramite l'attivazione di rapporti di lavoro ex artt. 90 e 110 del TUEL, oltreché di lavoro flessibile (lett. e ed f)².

¹ Nella richiesta di parere, attecnicamente, viene anche denominata 'comando' per interscambio.

² Più in dettaglio l'art. 1, comma 420, della legge 23/12/2014, n. 190 -Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)-, appena citata prevede che:
“..A decorrere dal 1° gennaio 2015, alle province delle regioni a statuto ordinario è fatto divieto:
a) di ricorrere a mutui per spese non rientranti nelle funzioni concernenti la gestione dell'edilizia scolastica, la costruzione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente, nonché la tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza;
b) di effettuare spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e di rappresentanza;
c) di procedere ad assunzioni a tempo indeterminato, anche nell'ambito di procedure di mobilità;

Divieti rimasti in vigore anche a seguito del più recente intervento del legislatore, che consente alle Province di assumere personale a tempo indeterminato, anche nell'ambito di procedure di mobilità, solamente in relazione a particolari figure professionali, per lo svolgimento delle funzioni fondamentali svolte dall'Ente³.

Occorre premettere che, in relazione alla applicabilità della mobilità per interscambio tra amministrazioni, pur in presenza di una normativa vincolistica in tema di assunzioni, questa Sezione ha avuto modo di pronunciarsi in senso favorevole in più occasioni.

In particolare a fronte del divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale, previsto per gli enti locali quale sanzione per l'inosservanza dei tempi medi di pagamento (art. 41, comma 2, del D.L. 24 aprile 2014 n. 66, come convertito dalla legge 23 giugno 2014 n. 89), questa Sezione ha escluso la legittimità del ricorso alle procedure di mobilità volontaria (di cui all'art. 30 del D.Lgs. n. 165/2001), ammettendo invece la possibilità di ricorrere all'istituto della mobilità "compensativa o per interscambio", di cui all'art. 7 del D.P.C.M. 5 agosto 1988, n. 325 (Sez. regionale di controllo per l'Umbria, Deliberazione n. 147/2015/PAR dell'11 novembre 2015)⁴.

d) di acquisire personale attraverso l'istituto del comando. I comandi in essere cessano alla naturale scadenza ed è fatto divieto di proroga degli stessi;

e) di attivare rapporti di lavoro ai sensi degli articoli 90 e 110 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni. I rapporti in essere ai sensi del predetto articolo 110 cessano alla naturale scadenza ed è fatto divieto di proroga degli stessi;

f) di instaurare rapporti di lavoro flessibile di cui all'articolo 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e successive modificazioni;

g) di attribuire incarichi di studio e consulenza..”

³ L'art. 22, comma 5, del D.L. 24 aprile 2017 n. 50, convertito dalla legge 21 giugno 2017 n. 96, stabilisce infatti che:

-“.. Il divieto di cui all'articolo 1, comma 420, lettera c), della legge 23 dicembre 2014, n. 190, non si applica per la copertura delle posizioni dirigenziali che richiedono professionalità tecniche e tecnico-finanziarie e contabili e non fungibili delle province delle regioni a statuto ordinario in relazione allo svolgimento delle funzioni fondamentali previste dall'articolo 1, commi 85 e 86, della legge 7 aprile 2014, n. 56..”

⁴ Nella richiamata Deliberazione si legge che” *..Il legislatore fa divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale, ricomprendendovi non solo i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione, ma precisandone l'estensione anche ai contratti di servizio con soggetti privati elusivi della normativa.*

La disposizione è ...pressoché coincidente con varie norme succedutesi nel tempo concernenti divieti di assunzioni per gli enti locali di cui si è sempre precisata la rigida applicazione, precisando “ l’ampiezza ed il rigore del contenuto dei divieti in argomento, evidenziando, poi, come la particolare coerenza degli stessi derivi direttamente - oltre che dal tenore categorico e omnicomprensivo delle espressioni utilizzate nelle menzionate disposizioni - anche dalla particolare rilevanza, all’interno del sistema ordinamentale, dei principi che il legislatore ha inteso, di volta in volta, tutelare mediante l’introduzione di norme recanti i predetti vincoli assunzionali, particolarmente stringenti, e da interpretare, dunque, in maniera rigorosa” (cfr. Sezione regionale di controllo per la Campania, deliberazione n. 153 del 20 maggio 2015; Sezione regionale di controllo per la Puglia, deliberazione n. 163 del 31 ottobre 2013).

Così le espressioni “assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale”, oltretutto il riferimento ai contratti elusivi della normativa sono state considerate “indicative della natura esemplificativa e non tassativa delle fattispecie richiamate e supportano il convincimento che lo stesso termine –assunzione- non sia da intendere in una accezione restrittiva, bensì come riferibile ad ogni fattispecie che determini l’utilizzo di una nuova risorsa umana da parte dell’ente interessato a proprio carico”.

La portata generale ed omnicomprensiva del divieto di assunzione in parola è stata in particolare precisata con riferimento al comando e a varie forme di utilizzo del personale di altri enti locali, previsti in varie normative di settore.

In altri termini si è detto che il divieto in esame comprende anche “il comando, sebbene tale istituto non comporti tecnicamente l’istituzione di un nuovo rapporto di lavoro con l’ente ricevente, che tuttavia è tenuto a dirigere e gestire il dipendente comandato per tutto quanto attiene all’espletamento della prestazione lavorativa, nonché a rimborsare l’ente di appartenenza delle spese sostenute per il pagamento della retribuzione”, così come “l’utilizzo di personale di altro ente locale ai sensi dell’art. 1 comma 557 della legge n. 311/2004”, “l’utilizzo di personale di altro ente locale ai sensi...del CCNL.. del Comparto Regioni-Enti locali”, ed “il rinnovo di un comando scaduto” oltretutto, con delle precisazioni, “la prosecuzione di un comando pendente” ed “il comando reciproco” (cfr. Sezione regionale di controllo per il Lazio, deliberazione n. 127 dell’8 maggio 2015 e deliberazione n. 158 del 28 luglio 2015).

..[Ne].. deriva dunque che il quesito posto .. in merito all’utilizzo dell’istituto della mobilità volontaria va risolto in termini negativi.

Infatti l’art. 30 del D.Lgs. n. 165/2001, che disciplina il passaggio diretto di personale tra amministrazioni diverse, come detto, prevede che “Le amministrazioni possono ricoprire posti vacanti in organico mediante passaggio diretto di dipendenti di cui all’articolo 2, comma 2, appartenenti a una qualifica corrispondente e in servizio presso altre amministrazioni, che facciano domanda di trasferimento, previo assenso dell’amministrazione di appartenenza. Le amministrazioni, fissando preventivamente i requisiti e le competenze professionali richieste, pubblicano sul proprio sito istituzionale, per un periodo pari almeno a trenta giorni, un bando in cui sono indicati i posti che intendono ricoprire attraverso passaggio diretto di personale di altre amministrazioni, con indicazione dei requisiti da possedere...”

La norma autorizza le amministrazioni pubbliche, non sottoposte a particolari vincoli di spesa o limitazioni nelle assunzioni del personale, a ricoprire i posti che sono vacanti in organico mediante la mobilità volontaria, ovvero il passaggio di dipendenti da altre amministrazioni a certe condizioni (qualifica corrispondente, domanda di trasferimento, previo assenso dell’amministrazione di appartenenza, pubblicazione di un bando).

Il Comune...sembra individuare proprio nella mobilità volontaria lo strumento per colmare le vacanze organiche, laddove ne precisa la finalità di “sopperire a carenze di risorse in organico”.

Ebbene occorre rilevare che in tal caso, il passaggio di un dipendente da una amministrazione ad un’altra comporta per l’ente ricevente un incremento della spesa corrispondente all’onere della risorsa organica acquisita, equiparabile, dal punto di vista sostanziale, ad una nuova assunzione, che la norma [di cui all’art. 41 ..citato] mira ad evitare, vietando all’ente per il periodo indicato di procedere ad assunzioni di qualsiasi genere.

E’ pertanto inibito all’Ente di procedere ad assunzioni a titolo oneroso, anche attraverso le procedure di mobilità di cui all’art. 30 del D.Lgs. 165/2001, per ricoprire posti vacanti in organico e sopperire quindi a carenze di personale.

Ad analoghe considerazioni è pervenuta più di recente questa Sezione, specificando che la mobilità cd. per interscambio, così come previsto dal citato art. 7 del D.P.C.M. 5 agosto 1988, n. 325, può essere consentita, nel rispetto del principio della neutralità finanziaria, solo tra due dipendenti appartenenti a "profili professionali corrispondenti". (Sez. regionale di controllo per l'Umbria, Deliberazione n. 71/2016/PAR dell'8 giugno 2016).

In ordine a tali aspetti l'Amministrazione richiedente, tra l'altro, risulta essere edotta.

Conclusivamente la Sezione, con riferimento alla richiesta di parere in esame, non ha motivo di discostarsi dai precedenti orientamenti appena riportati.

Ciò in quanto il regime vincolistico previsto per le Province è esteso a molteplici forme di assunzione del personale, che giungono a limitare il ricorso alle procedure di mobilità e di comando.

La parziale deroga prevista di recente per alcune categorie professionali (art. 22, comma 5, del D.L. 24 aprile 2017 n. 50, convertito dalla legge 21 giugno 2017 n. 96), come detto, non incide sull'impianto normativo di fondo, il cui obiettivo finale e unitario rimane quello di una progressiva riduzione e razionalizzazione delle spese delle Province.

Quanto detto risulta rafforzato dalla..previsione di cui all'art. 4, comma 1, del D.L. 19 giugno 2015, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2015, n. 125, che esclusivamente per il personale delle Province deroga, con norma eccezionale, al divieto di cui al ridetto art. 41.

Altro discorso va fatto invece per quanto riguarda l'ulteriore quesito posto .. in merito all'istituto della mobilità compensativa o per interscambio.

In proposito la disciplina contenuta nell'art. 7 del D.P.C.M. 5 agosto 1988, n. 325, (Procedure per l'attuazione del principio di mobilità nell'ambito delle pubbliche amministrazioni) precisa che:

"È consentita in ogni momento, nell'ambito delle dotazioni organiche di cui all'art. 3, la mobilità dei singoli dipendenti presso la stessa od 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."

In tal caso la mobilità qualora improduttiva di variazioni dell'organico e di nuove ed ulteriori spese per le amministrazioni coinvolte, e dunque neutra dal punto di vista finanziario, deve ritenersi esclusa dall'ambito di applicazione dell'art. 41 più volte richiamato, permettendosi così a due dipendenti di profilo professionale corrispondente, di "scambiare" l'amministrazione di appartenenza, previo nulla osta degli enti coinvolti..."

Tanto considerando anche le finalità dei divieti di acquisizione del nuovo personale, di cui al comma 420 dell'art. 1 della legge di stabilità 2015, di "garantire.. il coordinamento della finanza pubblica, atteso che.. la spesa per il personale costituisce non già una minuta voce di dettaglio, ma un importante aggregato della spesa di parte corrente, con la conseguenza che le disposizioni relative al suo contenimento assurgono a principio fondamentale della legislazione statale (sentenze n. 69 del 2011 e n. 169 del 2007)..” (Corte Costituzionale, sentenza n. 143 del 4 maggio 2016).

Alla luce di quanto detto risulta dunque ammissibile anche per la Provincia il ricorso alla mobilità cd. per interscambio, nel rispetto dei requisiti richiesti dall'art. 7 del D.P.C.M. 5 agosto 1988, n. 325, ed in particolare qualora improduttiva di nuove ed ulteriori spese per le amministrazioni coinvolte e dunque neutra dal punto di vista finanziario.

P.Q.M.

Nelle su estese considerazioni è il parere di questa Sezione.

DISPONE

che, a cura della Segreteria, copia della presente deliberazione sia trasmessa alla Provincia di Perugia per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali dell'Umbria.

Così deliberato in Perugia, nella Camera di Consiglio dell'11 settembre 2017.

Il Relatore

Il Presidente

f.to Dott.ssa Beatrice Meniconi

f.to Dott. Fulvio Maria Longavita

Depositato il 13 settembre 2017

Il Preposto della Sezione

f.to Roberto Attilio Benedetti