



**Delibera n. 147/2015/PAR
Comune di Spoleto (PG)**

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

Dott. Salvatore SFRECOLA	Presidente
Dott. Giuseppe TROCCOLI	Consigliere
Dott. Francesco BELSANTI	Primo Referendario
Dott.ssa Beatrice MENICONI	Primo Referendario relatore
Dott. Antonio DI STAZIO	Primo Referendario

nella Camera di consiglio del 11 novembre 2015

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;

VISTA la nota del 21 settembre 2014, pervenuta il 23 settembre 2015 e protocollata al n. 1681, con la quale il Sindaco del Comune di Spoleto, 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 il 11 novembre 2015;

UDITO il relatore, Dott.ssa Beatrice Meniconi;

FATTO

Il Sindaco del Comune di Spoleto ha inoltrato a questa Sezione Regionale di Controllo una richiesta di parere, per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali dell'Umbria, in cui:

-premessi che l'Ente incorre nel divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo (di cui all'art. 41, comma 2, del D.L. 24 aprile 2014 n. 66 come convertito dalla legge 23 giugno 2014 n. 89) poiché ha registrato tempi medi di pagamento nel corso dell'anno 2014 superiori al limite di 90 giorni fissato dal legislatore, sforzando, ad oggi, anche il limite previsto per il 2015;

-chiede di conoscere l'avviso della Sezione in merito:

a) alla possibilità di ricorrere a procedure di mobilità per trasferimento tra enti locali ed extra compartimentali al fine di sopperire a carenze di risorse in organico, in applicazione del principio generale contenuto nell'art. 6 del D.lgs. 165/2001, per cui *"Le amministrazioni pubbliche curano l'ottimale distribuzione delle risorse umane attraverso la coordinata attuazione dei processi di mobilità e reclutamento del personale"*, tenuto conto del fatto che l'Ente "si trova nella condizione di rispetto dei vincoli del Patto di Stabilità e delle facoltà assunzionali del personale";

b) alla possibilità di attivare una procedura di "mobilità per interscambio" e consentire un "Passaggio diretto di personale tra amministrazioni diverse", ai sensi dell'art. 30 del D.lgs. 165/2001, consistente in una cessione del contratto di lavoro di dipendenti appartenenti alla stessa categoria giuridica e senza alcun aggravio di spesa per il bilancio dei due Comuni interessati, entrambi sottoposti a vincoli assunzionali. L'Ente precisa che in tal modo acquisirebbe una professionalità da collocare presso l'ufficio riscossioni delle entrate che consentirebbe di migliorare gli standards del servizio delle entrate tributarie, incidendo positivamente sui saldi finanziari dell'ente.

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 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 l'uniformità di indirizzo in materia, le Sezioni Riunite in sede di controllo con deliberazione n. 54 del 17 novembre 2010, hanno precisato che la detta funzione consultiva non può considerarsi una forma di consulenza generalizzata, ma va circoscritta alla materia contabile pubblica, quindi a quanto attiene ai bilanci pubblici, alle norme ed ai principi che disciplinano la gestione finanziaria e del patrimonio, e comunque limitata a

questioni di carattere generale, con esclusione di quelle che comportano valutazioni su specifici casi concreti di gestione. In particolare deve escludersi l'ammissibilità di quesiti concernenti scelte relative al merito di procedimenti amministrativi già adottati o da adottarsi dall'ente, che richiedano valutazioni tali da comportare una ingerenza nella concreta attività gestionale dell'ente.

Più in dettaglio le Sezioni Riunite della Corte dei Conti 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"* (SS.RR., Delib. n. 54 del 17/11/2010).

La magistratura contabile ha inoltre chiarito in più occasioni che, dal punto di vista soggettivo, sono legittimati a richiedere l'avviso della Corte solo gli Enti indicati dalla legge n. 131 del 2003, tenuto conto della natura speciale della funzione consultiva affidata dalla medesima legge alle Sezioni Regionali, - e dunque, in dettaglio, Regioni, Province e Comuni - e che la richiesta deve essere inoltrata dall'organo rappresentativo dell'Ente, e quindi dal Presidente della Giunta regionale, della Provincia o dal Sindaco del Comune, o, nel caso di atti di normazione, dal Consiglio regionale, provinciale, comunale (indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, approvati dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti nell'adunanza del 27 aprile 2004).

Il Collegio, alla luce dei suddetti orientamenti ritiene ammissibile, dal punto di vista soggettivo, la richiesta di parere pervenuta poiché sottoscritta dal Sindaco del Comune di Spoleto, e inoltrata alla Corte dei Conti per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali dell'Umbria, ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 5 giugno 2003.

Dal punto di vista oggettivo il parere risulta ammissibile in quanto riferito a tematiche di carattere generale in materia di contabilità pubblica, ed in particolare all'interpretazione di norme relative alle assunzioni di personale, concernenti la spesa degli enti locali e finalizzate al contenimento della stessa.

Nel merito il Comune chiede se -pur essendo sottoposto ai divieti di assunzione di personale previsti dall'art. 41, comma 2, del D.L. 24 aprile 2014 n. 66, per aver registrato tempi medi di pagamento superiori ai limiti di legge- possa ricorrere a procedure di:

a) mobilità per trasferimento tra enti locali ed extra compartimentali al fine di sopperire a carenze di risorse in organico, in applicazione del principio generale contenuto nell'art. 6 del D.lgs. 165/2001, per cui *"Le amministrazioni pubbliche curano l'ottimale distribuzione delle risorse umane attraverso la coordinata attuazione dei processi di mobilità e reclutamento del personale"*, tenuto conto del fatto che l'Ente *"si trova nella condizione di rispetto dei vincoli del Patto di Stabilità e delle facoltà assunzionali del personale"*;

b) mobilità per interscambio e consentire un *"Passaggio diretto di personale tra amministrazioni diverse"*, ai sensi dell'art. 30 del D.lgs. 165/2001, consistente in una cessione

del contratto di lavoro di dipendenti appartenenti alla stessa categoria giuridica e senza alcun aggravio di spesa per il bilancio dei due Comuni interessati, entrambi sottoposti a vincoli assunzionali. La professionalità, da collocare presso l'ufficio riscossioni delle entrate, consentirebbe di migliorare gli standards del servizio delle entrate tributarie, incidendo positivamente sui saldi finanziari dell'ente.

In proposito questa Sezione osserva che l'art. 41, comma 2, del D.L. 24 aprile 2014 n. 66, come convertito dalla legge 23 giugno 2014 n. 89, prevede che:

“Al fine di garantire il rispetto dei tempi di pagamento di cui all'articolo 4 del decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, le amministrazioni pubbliche di cui al comma 1, esclusi gli enti del Servizio sanitario nazionale, che, sulla base dell'attestazione di cui al medesimo comma, registrano tempi medi nei pagamenti superiori a 90 giorni nel 2014 e a 60 giorni a decorrere dal 2015, rispetto a quanto disposto dal decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, nell'anno successivo a quello di riferimento non possono procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto. E' fatto altresì divieto agli enti di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi della presente disposizione..”

La norma vieta dunque agli enti locali di procedere ad assunzioni di personale nell'anno successivo a quello in cui sono stati registrati tempi medi di pagamento relativi alle transazioni commerciali superiori ai limiti indicati espressamente dal legislatore.

In proposito il Comune di Spoleto afferma di non aver rispettato i limiti previsti dalla richiamata norma, poiché ha registrato tempi medi di pagamento nell'anno 2014 superiori rispetto al limite di 90 giorni, non rientrando nei limiti di legge nemmeno per l'anno 2015, così che incorre nel divieto di assunzione di personale a qualsiasi titolo.

L'Ente chiede dunque di conoscere l'avviso della Sezione in merito alla possibilità di derogare al detto divieto di assunzione tramite l'acquisizione di personale con procedure di mobilità, richiamando gli art. 6 e 30 del D.lgs. 165/2001, che rispettivamente stabiliscono:

- art. 6 (Organizzazione e disciplina degli uffici e dotazioni organiche): *“Le amministrazioni pubbliche curano l'ottimale distribuzione delle risorse umane attraverso la coordinata attuazione dei processi di mobilità e reclutamento del personale”*;
- art. 30 (Passaggio diretto di personale tra amministrazioni diverse): *“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....”*

In proposito il Collegio, a prescindere dai richiami normativi indicati dall'Ente e dalle varie forme di mobilità presenti nell'ordinamento, rileva che in merito alla applicabilità della norma contenuta nell'art. 41 del D.L. n. 66/2014 e alla possibilità di derogare la stessa tramite

diversi istituti giuridici si è formato un consolidato orientamento nella magistratura contabile.

In dettaglio è stato precisato che il legislatore, con il citato art. 41, ha inteso sanzionare con il blocco delle assunzioni di personale le amministrazioni che non rispettano i tempi di pagamento prefissati dalla norma.

La *ratio* sanzionatoria della disposizione mira infatti ad *“incentivare la corretta pianificazione di cassa degli enti interessati ed a promuovere il regolare assolvimento delle obbligazioni contratte, senza ritardi patologici che, oltre a porsi in contrasto con le norme comunitarie, legittimerebbero la corresponsione di interessi, generando oneri latenti a carico dei conti e dei relativi equilibri”*.

Ne deriva che *“il conseguimento di tali effetti sarebbe certamente indebolito ove l'ente potesse accedere a forme di provvista di personale alternative alle assunzioni, anche temporanee, in senso stretto”*.

Depone in tal senso anche il dato letterale utilizzato dal legislatore che 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 poi 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 cogenza 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'istaurazione 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).

Da tutto quanto sopra esposto deriva dunque che il quesito posto dal Comune di Spoleto 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 di Spoleto 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 più volte 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.

Quanto detto risulta rafforzato dalla recente 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 dal Comune 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.

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 al Comune di Spoleto per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali dell'Umbria.
Così deliberato in Perugia, nella Camera di Consiglio del 11 novembre 2015.

Il Relatore
f.to Dott.ssa Beatrice Meniconi

Il Presidente
f.to Dott. Salvatore Sfrecola

Depositato il 12 novembre 2015
Per il Direttore della Segreteria
f.to Funz. Nicola Mendoza