



Deliberazione FVG/ 52 /2017/PAR

REPUBBLICA ITALIANA

la

CORTE DEI CONTI

Sezione di controllo della regione Friuli Venezia Giulia

III Collegio

composto dai seguenti magistrati:

PRESIDENTE: dott. Antonio CARUSO
CONSIGLIERE: avv. Fabrizio PICOTTI
REFERENDARIO: dott. Marco RANDOLFI (relatore)

Deliberazione del 30/03/2017.

Comune di Pordenone – Motivato avviso in tema di limiti alla spesa nell’ambito dell’assunzione di personale tramite mobilità intercompartimentale.

* * * *

VISTO l’articolo 100, comma 2, della Costituzione;

VISTA la legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 e successive modifiche ed integrazioni (Statuto speciale della Regione Friuli Venezia Giulia);

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

VISTO il testo unico delle leggi sull’ordinamento della Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934 n. 1214, e successive modificazioni ed integrazioni;

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

VISTO l’art. 33, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975, n. 902, così come modificato dall’art. 3 del decreto legislativo 15 maggio 2003, n. 125, secondo cui la Sezione di controllo della Corte dei conti della regione Friuli Venezia Giulia, a richiesta dell’amministrazione controllata, può rendere motivati avvisi sulle materie di contabilità pubblica;

VISTO l’art. 17, comma 31, del D.L. 1 luglio 2009, n. 78, convertito nella Legge 3 agosto 2009, n. 102;

VISTA la deliberazione n. 9/SEZAUT/2009 del 4 giugno 2009 recante “*Modifiche ed integrazioni degli indirizzi e criteri generali per l’esercizio dell’attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo*”;

VISTO l’art. 12 del Regolamento per l’organizzazione ed il funzionamento della Sezione, adottato con le deliberazioni n. 2/Sez.Pl./2004 e n. 5/Sez.Pl./2004 e da ultimo modificato con la deliberazione n. 232/Sez.Pl./2011, ai sensi dell’art. 37 del decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975 n. 902, sostituito dall’art. 7 del D. Lgs. 125/2003;

VISTA la deliberazione n.4/Sez.Pl./2004, come modificata dalla deliberazione n.19/Sez.Pl./2004, e successivamente aggiornata dalla deliberazione n. 27/Sez.Pl./2007 che stabilisce le modalità, i limiti ed i requisiti di ammissibilità dell’attività consultiva della Sezione;

VISTA la deliberazione della Sezione Plenaria n. FVG/ 3 /2017/INPR, depositata il 17 febbraio 2017, con la quale è stato approvato il programma delle attività di controllo della Sezione per l’anno 2017;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 3 del 17 febbraio 2017, relativa alle competenze e alla composizione dei collegi della Sezione;

VISTA la richiesta di motivato avviso inoltrata dal Comune di Pordenone con nota prot. AOOPN01/c_g888 del 20 gennaio 2017, acquisita in pari data al n.154 del protocollo della Sezione, a firma del Sindaco, Alessandro Ciriani, avente ad oggetto un quesito in materia di limiti alle assunzioni derivanti da procedure di mobilità intercompartimentale;

VISTA l'ordinanza presidenziale n.4 del 19 gennaio 2017 con la quale, ai sensi dell'art.12 del Regolamento per l'organizzazione e il funzionamento della Sezione, deliberata l'ammissibilità della richiesta medesima, e fatte comunque salve le ulteriori, più puntuali valutazioni del Collegio in ordine ai quesiti posti, la questione è stata deferita all'attuale III Collegio ed è stato individuato il Referendario Marco Randolfi quale magistrato incaricato della relativa istruttoria;

VISTA l'ordinanza presidenziale n.13 dell'8 marzo 2017 con la quale è stato convocato il III Collegio per il giorno 30 marzo 2017, presso la sede della Sezione, per la discussione dei temi relativi all'emanando motivato avviso;

UDITO nella Camera di consiglio del 30 marzo 2017 il relatore, Referendario Marco Randolfi;

Premesso che

con la nota indicata in epigrafe, il Comune di Pordenone ha formulato alla Sezione una richiesta di motivato avviso con cui, dopo aver succintamente rappresentato le circostanze di fatto e di diritto, pone un quesito in materia di mobilità intercompartimentale (come regolata dall'art.30 del D.Lgs. 30 marzo 2001, disciplinante il passaggio diretto di personale tra amministrazioni diverse).

In particolare, l'Ente richiedente, dopo aver fornito una propria ricostruzione del quadro normativo regolante le procedure di mobilità al di fuori del Comparto unico del pubblico impiego regionale del Friuli Venezia Giulia (intendendo avviare una procedura rivolta anche ad altri comparti del pubblico impiego), formula un quesito volto a sapere se, secondo la disciplina attualmente applicabile al Comparto Unico del Pubblico Impiego Regionale, la spesa relativa alle assunzioni effettuate mediante l'istituto della mobilità intercompartimentale e conseguentemente alle cessazioni allo stesso titolo, sia considerata neutra rispetto ai vincoli del budget delle risorse assunzionali.

Prima della camera di consiglio del 29 marzo 2017, un rappresentante del Comune di Pordenone è stato audito dalla Sezione per esprimere chiarimenti ed approfondimenti relativi alla richiesta in esame.

Sui requisiti di ammissibilità soggettiva ed oggettiva della richiesta di motivato avviso.

I. E' opportuno in via preliminare precisare che le richieste di motivato avviso rivolte alla Sezione regionale di controllo per il Friuli Venezia Giulia trovano il loro fondamento nell'art.33, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975, n. 902, così come modificato dall'art. 3 del decreto legislativo 15 maggio 2003, n. 125, secondo cui la Sezione di controllo, a richiesta dell'Amministrazione controllata, può rendere motivati avvisi sulle materie di contabilità pubblica.

Prima ancora dell'esame del merito delle richieste di motivato avviso, le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti ne verificano l'ammissibilità sia sotto il profilo soggettivo (legittimazione dell'organo richiedente), sia sotto quello oggettivo (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica).

Ai fini della sussistenza dei requisiti di ammissibilità soggettiva questa Sezione, in composizione plenaria, nella delibera n. 18/Sez. Pl. del 12 ottobre 2004 ha precisato che l'ambito

soggettivo dell'attività consultiva da essa espletabile è determinato dall'articolo 3, comma 1, del D.Lgs. 15 maggio 2003, n. 125, che individua le Amministrazioni nei confronti delle quali la Sezione medesima esplica le attività di controllo sulla gestione.

Tra queste rientrano la Regione e i suoi Enti strumentali, gli Enti locali territoriali e i loro Enti strumentali, nonché le altre Istituzioni pubbliche di autonomia aventi sede nella regione.

Sempre in relazione ai profili dell'ammissibilità soggettiva, si osserva che il soggetto competente ad inviare alla Sezione le domande di motivato avviso è individuato nell'organo di vertice dell'Ente.

Nel caso di specie la richiesta è da considerarsi ammissibile sotto il profilo soggettivo, in quanto proveniente da un Ente locale territoriale, il Comune di Pordenone, ed in quanto sottoscritta dal legale rappresentante, Alessandro Ciriani, nella sua qualità di Sindaco.

Passando a considerare i profili di ammissibilità oggettiva, la Sezione osserva che l'art. 33, comma 4, del sopracitato decreto del Presidente della Repubblica n. 902/1975 e ss. mm. e ii. circoscrive i pareri che questa Sezione può esprimere alle materie della contabilità pubblica.

La Sezione medesima, con la delibera n. 27/Sez. Pl. del 5 ottobre 2007, è nuovamente intervenuta sulla materia già oggetto delle precedenti deliberazioni nn. 18/Sez.Pl./2004 e 19/Sez.Pl./2004, fissando i requisiti di ammissibilità delle richieste di motivato avviso e precisando che *"le materie di contabilità pubblica sulle quali può esplicarsi l'attività consultiva della Sezione sono quelle tematiche in relazione alle quali essa ritiene di poter utilmente svolgere quella funzione di affermazione di principi attinenti la regolarità contabile e la corretta e sana gestione finanziaria che costituiscono l'essenza del suo ordinario controllo"*.

Nella citata delibera sono stati indicati gli ulteriori requisiti di ammissibilità oggettiva, costituiti dall'inerenza della richiesta a questioni:

- non astratte e/o di interesse generale;
- relative a scelte amministrative future e non ancora operate;
- per le quali non è pendente un procedimento presso la Procura regionale della Corte dei conti;
- per le quali non è pendente un giudizio avanti ad organi giurisdizionali di qualsiasi ordine;
- per le quali non è pendente una richiesta di parere ad altre autorità od organismi pubblici;
- di cui sia stata data notizia all'organo di revisione economica e finanziaria o, se esistenti, agli uffici di controllo interno.

Sul quadro ordinamentale come sopra delineato è intervenuto il legislatore statale con le previsioni dell'art. 17, comma 31, del D.L. n. 78 del 2009 citato in premessa, il quale ha assegnato alle Sezioni riunite di questa Corte dei conti un potere di indirizzo interpretativo nei confronti delle Sezioni regionali di controllo competenti a rendere pareri in materia di contabilità pubblica, e ciò con la finalità, anch'essa fatta oggetto di espressa previsione legislativa, di garantire la coerenza dell'unitaria attività svolta dalla Corte dei conti per le funzioni che ad essa spettano in materia di coordinamento della finanza pubblica.

A seguito dell'attivazione della surricordata competenza, le Sezioni riunite sono intervenute, con la delibera n.54/CONTR/10 del 17 novembre 2010, a tracciare le linee fondamentali della nozione di contabilità pubblica strumentale all'esercizio della funzione consultiva.

Quest'ultima risulta circoscritta alle normative e ai relativi atti applicativi che disciplinano in generale l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, nel quadro

di obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica, idonei a ripercuotersi, oltre che sulle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, anche sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio, in una visione dinamica dell'accezione che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quella dei relativi equilibri.

La richiamata funzione di nomofilachia, già attribuita alle SSRR, è stata inoltre riconosciuta ed estesa in capo alla Sezione delle Autonomie dall'art.6, comma 4, del D.L. n. 174/2012, come convertito in L. n. 213/2012, il quale prevede che *"in presenza di interpretazioni discordanti delle norme rilevanti per l'attività di controllo o consultiva o per la risoluzione di questioni di massima di particolare rilevanza, la Sezione delle autonomie emana delibera di orientamento alla quale le Sezioni regionali di controllo si conformano. Resta salva l'applicazione dell'articolo 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n.78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, nei casi riconosciuti dal Presidente della Corte dei conti di eccezionale rilevanza ai fini del coordinamento della finanza pubblica ovvero qualora si tratti di applicazione di norme che coinvolgono l'attività delle Sezioni centrali di controllo"*.

Tanto premesso, la Sezione rileva che l'inerenza della richiesta di motivato avviso in esame alle materie della contabilità pubblica va risolta positivamente, sulla scorta di un consolidato orientamento della Sezione (cfr., ex multis, pareri n. FVG/18/2015/PAR e n.FVG/51/2015/PAR), nonché delle altre Sezioni regionali (cfr., sul punto, le pronunce delle Sezioni regionali di controllo: per la Lombardia n. 79/2011/PAR, per il Veneto n.357/2013/PAR, per il Piemonte n.27/2016/PAR e n.70/2016/PAR), in quanto attiene alla problematica delle spese per il personale interessato da procedure di mobilità intercompartimentale.

Si tratta, infatti, di problematiche idonee a determinare evidenti ricadute sui bilanci degli Enti e, in ultima analisi, sulla tenuta degli equilibri economico-finanziari dei medesimi, con precipuo riferimento ai tetti di spesa attualmente vigenti in materia di spese per il personale.

Per tali ragioni la richiesta è ammissibile sotto il profilo oggettivo, limitatamente agli aspetti rientranti nella materia della contabilità pubblica, prescindendo naturalmente da valutazioni su eventuali posizioni giuridiche soggettive e senza entrare nel merito di procedimenti amministrativi già adottati o da adottarsi dall'Ente (che attengono a scelte discrezionali proprie esclusivamente di quest'ultimo), dovendo principalmente aversi riguardo all'interpretazione di norme concernenti la possibilità di assumere nuovo personale da impiegare temporaneamente in funzioni essenziali dei comuni e/o alla possibilità di ricorrere ad altre forme di esternalizzazione dei servizi.

In ordine alla sussistenza degli altri requisiti di ammissibilità oggettiva la Sezione rileva che la richiesta di parere in esame presenta il carattere della generalità e non astrattezza nei limiti in cui la stessa potrà pronunciarsi mediante l'indicazione di principi di carattere generale ai quali potranno conformarsi anche altri Enti, qualora insorgesse la medesima questione interpretativa; riguarda scelte amministrative future e non ancora operate dall'Ente.

È altresì sussistente anche il requisito della *"non pendenza di richiesta di analogo parere ad altra autorità od organismo pubblico"*, non essendo stata proposta la medesima questione oggetto del presente motivato avviso ad altro organo o Ente pubblico.

La richiesta di motivato avviso, inoltre, non interferisce, allo stato degli atti, con funzioni di controllo o funzioni giurisdizionali svolte da altre magistrature, né con giudizi civili o amministrativi pendenti.

Con riguardo, infine, alla sussistenza del requisito della non interferenza con eventuali funzioni giurisdizionali svolte dalla magistratura contabile, la Sezione ribadisce quanto più volte

evidenziato (cfr. ordd. 29/2010; 25/2011; 35/2011) in ordine alla propria competenza in sede consultiva, il cui compito si esaurisce nell'esclusiva funzione di fornire in veste collaborativa un supporto allo svolgimento dell'azione amministrativa, senza, per converso, esprimere valutazioni sugli effetti che fatti gestionali specifici e concreti possano provocare sul versante della responsabilità amministrativo-contabile.

Nei limiti sopra ricordati il quesito può essere dichiarato ammissibile e può essere esaminato.

Nel Merito

I. Come esposto nella premessa ed in sede di esame preliminare dell'ammissibilità, la tematica oggetto di esame nello svolgimento di questo motivato avviso riguarda i limiti assunzionali attualmente gravanti sugli Enti locali, con precipuo riferimento alle procedure di mobilità intercompartimentale.

Al riguardo, deve ribadirsi che l'analisi delle questioni proposte dall'Ente rimane circoscritta ai profili generali ed astratti relativi all'interpretazione delle disposizioni che vengono in rilievo, essendo preclusa qualunque interferenza sulle scelte gestionali riservate alla discrezionalità del Comune richiedente.

Per ben risolvere le problematiche sollevate dal Comune di Pordenone, e ferme restando, come detto, in capo all'autonomia decisionale dell'Ente le scelte gestionali da porre concretamente in essere, appare utile procedere ad una preliminare disamina della tematica relativa alla mobilità cosiddetta intercompartimentale, per poi procedere ad una succinta esposizione del quadro di riferimento che contraddistingue il comparto unico del pubblico impiego regionale e concludere quindi con dei criteri di orientamento da fornire all'Ente che voglia attivare le procedure di mobilità in argomento.

II. Relativamente al passaggio diretto di personale tra Amministrazioni diverse (c.d. "mobilità intercompartimentale"), la norma di riferimento è contenuta nell'art.30 del D.Lgs.165/2001.

In base a detta disposizione, le pubbliche 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.

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.

Di particolare importanza, nell'ambito delle procedure in commento, risulta essere il comma 2-bis del citato art.30 secondo cui *"le amministrazioni, prima di procedere all'espletamento di procedure concorsuali, finalizzate alla copertura di posti vacanti in organico, devono attivare le procedure di mobilità, provvedendo, in via prioritaria, all'immissione in ruolo dei dipendenti, provenienti da altre amministrazioni, in posizione di comando o di fuori ruolo, appartenenti alla stessa area funzionale, che facciano domanda di trasferimento nei ruoli delle amministrazioni in cui prestano servizio. Il trasferimento è disposto, nei limiti dei posti vacanti, con inquadramento nell'area funzionale e posizione economica corrispondente a quella posseduta presso le amministrazioni di provenienza; il trasferimento può essere disposto anche se la vacanza sia presente in area diversa da quella di inquadramento assicurando la necessaria neutralità finanziaria"*.

Su tali previsioni, hanno avuto modo di pronunciarsi, in varie occasioni, le Sezioni centrali e quelle regionali di controllo della Corte dei conti.

In particolare, con la pronuncia n.59/CONTR/2010, le Sezioni riunite in sede di controllo,

affrontando la tematica dei risvolti finanziari connessi all'applicazione dell'art.30 del D.Lgs.165/2001, hanno affermato il criterio di orientamento secondo cui *"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"*.

In sostanza, con la deliberazione di cui sopra, le Sezioni riunite hanno riconosciuto il criterio della neutralità finanziaria del passaggio diretto di personale tra Amministrazioni diverse, sul presupposto che le Amministrazioni interessate siano entrambe sottoposte ad un regime vincolistico delle assunzioni.

Qualora si verifichi tale fondamentale premessa, l'istituto in commento può assolvere alla sua funzione di essere uno strumento per una più razionale distribuzione del personale tra le diverse Amministrazioni senza oneri aggiuntivi.

Secondo l'articolato ragionamento operato dalle Sezioni riunite, infatti, le conclusioni sarebbero radicalmente diverse nel caso in cui un Ente sottoposto a limitazioni dia l'assenso al trasferimento di un proprio dipendente presso Amministrazioni non soggette vincoli assunzionali.

In questo caso, infatti, 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.

Le conclusioni espresse dalle Sezioni riunite con la citata deliberazione, hanno trovato un pronto recepimento da parte delle altre Sezioni regionali, che hanno unanimemente affermato il principio di neutralità finanziaria applicabile alle procedure di assunzione mediante mobilità ordinaria (cfr., sul punto: Sezione regionale di controllo per la Campania n. 11/2014/PAR e, più recentemente, le deliberazioni della Sezione regionale di controllo per il Piemonte n.27/2016/PAR e n.70/2016/PAR).

In particolare, la Sezione regionale di controllo per il Piemonte, con la deliberazione n.70/2016/PAR, ha avuto chiaramente modo di affermare che *"la mobilità tra enti soggetti a divieti o limitazioni alle assunzioni è libera perché non genera una variazione della spesa complessiva a livello di comparto pubblico, risolvendosi nel mero trasferimento di un'unità di personale tra due distinti enti. La suddetta operazione, essendo neutrale dal punto di vista della complessiva finanza pubblica, non ha incidenza, per il legislatore, sulle capacità assunzionali dell'ente ricevente, che continuano ad essere computate sulla base del rapporto percentuale con le cessazioni (per pensionamento, decesso o altre cause) avvenute nel corso dell'anno precedente. E' dunque chiaro che il reclutamento mediante procedura di mobilità tra enti soggetti a regime limitativo delle assunzioni non incide sulla capacità assunzionale dell'ente ricevente derivante dalle cessazioni degli anni precedenti (fermo restando il rispetto dei tetti di spesa). Detto in altri termini, la normativa in tema di turn over non trova applicazione in presenza di assunzioni per mobilità all'interno del comparto pubblico"*.

La validità di tale ricostruzione operata da ultimo dalla Sezione piemontese, peraltro, risulta subordinata al rispetto degli altri ed ulteriori vincoli posti dal legislatore in materia di vincoli assunzionali.

Per ben comprendere, quindi, la problematica dell'applicabilità, anche nel Friuli Venezia Giulia, del principio di neutralità finanziaria per i passaggi di personale tra Amministrazioni diverse, appare opportuno effettuare una succinta disamina del comparto unico del pubblico impiego regionale.

III. Il comparto unico del pubblico impiego regionale e locale del Friuli Venezia Giulia, di cui

fanno parte i dipendenti del Consiglio regionale, dell'Amministrazione regionale, degli Enti regionali, delle Province, dei Comuni, delle Comunità montane e degli altri Enti locali, è stato istituito con l'art.127 della legge regionale 9 novembre 1998, n.13.

Detta norma è stata introdotta per dare concreta attuazione alla legge costituzionale 23 settembre 1993, n. 2, che all'art.5 ha previsto l'attribuzione alla Regione Friuli Venezia Giulia della competenza esclusiva in materia di *"ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni"*.

La disciplina positiva dettata in materia di comparto unico è stata recentemente innovata con la Legge regionale 26 giugno 2014, n. 12, recante *"misure urgenti per le autonomie locali"*, che ha dedicato l'intero capo II (articoli 4-11) a fornire una regolamentazione organica ed aggiornata, anche alla luce di quanto statuito con la sentenza della Corte costituzionale n.54/2014, con cui è stata *"confermata l'applicabilità alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia dei principi di coordinamento della finanza pubblica stabiliti dalla legislazione statale, più volte riconosciuta da questa Corte (da ultimo, sentenze n. 3 del 2013 e n. 217 del 2012)"*.

Si deve infatti debitamente precisare che, ai sensi dell'art. 117, c.3, e dell'119, c.2, della nostra Costituzione, le disposizioni contenute nelle leggi statali relative al Patto di stabilità interno (PSI) per gli Enti territoriali costituiscono principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica. Il contributo della Regione al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica ha matrice pattizia, essendo frutto dell'Intesa raggiunta - anno per anno - tra la Regione stessa e lo Stato (MEF), i cui contenuti vengono poi trasfusi nella annuale legge di stabilità.

In materia di comparto unico del pubblico impiego regionale e locale, la Sezione ha già avuto modo di esprimersi con numerosi motivati avvisi (cfr., ex multis, pareri n.FVG/51/2016/PAR, n.FVG/133/2015/PAR, n.FVG/70/2015/PAR, n.FVG/51/2015/PAR, n.FVG/2015/PAR, n.FVG/97/2014/PAR, n.FVG/53/2014/PAR, n.FVG/18/2014/PAR, n.FVG/17/2014/PAR).

In particolare, con il parere n.FVG/51/2015/PAR, la Sezione ha posto in evidenza il quadro normativo di riferimento, fornendo una lettura coerente tra la legislazione emanata dalla Regione e i principi recati dal Parlamento, anche alla luce dell'interpretazione fornita dalla Corte costituzionale.

Con tale deliberazione, in particolare, si è ulteriormente ricordata la funzionalizzazione, più volte affermata dalla Corte costituzionale, alla finalità del contenimento della spesa pubblica (cfr., ex plurimis, Corte costituzionale, sentenze nn. 108/2001 e 155/2011), delle discipline rilevanti in materia di vincoli e obiettivi derivanti dal Patto di stabilità interno, con i connessi limiti complessivi di spesa.

Nel riconoscere la non completa sovrapponibilità delle normative vincolistiche sul patto di stabilità e sul governo della spesa del personale (avendo queste ultime - le norme di contenimento della spesa di personale - una estensione più ampia rispetto alle prime, essendo dirette anche alle Autonomie locali non soggette ai vincoli del patto di stabilità, per le quali valgono disposizioni comunque finalizzate a obiettivi di contenimento e riduzione della spesa del personale.), va rimarcato che, per quel che riguarda le disposizioni relative al patto di stabilità, in Friuli Venezia Giulia il concorso agli obiettivi di finanza pubblica in termini di saldo netto da finanziare e di indebitamento netto è definito in sede pattizia, attraverso apposito accordo sottoscritto tra il Presidente del Consiglio dei Ministri il Ministro dell'Economia e delle Finanze e il Presidente della regione Friuli Venezia Giulia.

I relativi contenuti vengono poi trasfusi nell'annuale legge di stabilità.

Per gli anni dal 2014 al 2017 tale concorso è definito ai commi da 512 a 523 dell'art. 1 della legge 23 dicembre 2014, n. 190.

In ragione e in forza di tale regime pattizio è la stessa Regione a dettare, con proprie norme, le regole, gli obiettivi, i vincoli e correlate sanzioni inerenti al patto di stabilità per il sistema dei propri Enti locali, in maniera tale da garantire, in maniera autonoma, nel rispetto dei principi di coordinamento della finanza pubblica, il concorso dell'intero sistema delle Autonomie locali della regione al raggiungimento degli obblighi posti allo Stato a livello comunitario.

In tale ottica, la stessa deliberazione n.FVG/51/2015/PAR aveva provveduto a fornire una utile interpretazione a carattere sistematico, *"circa la necessaria sussunzione nel novero degli obiettivi inerenti al rispetto del patto di stabilità interno, convergenti verso le medesime finalità di contenimento della spesa pubblica complessiva, anche le previsioni in materia di spesa per il personale, sia in un'ottica di sostenibilità complessiva, sia con riguardo specifico all'obiettivo della progressiva riduzione della medesima, si possono formulare le seguenti notazioni in ordine, appunto, alle previsioni in materia di disciplina vincolistica e di facoltà assunzionali applicabili al sistema degli EELL della regione FVG. Possono, in tale ottica, individuarsi (almeno) tre serie di norme: 1) una prima serie di norme pone obiettivi di contenimento dell'aggregato "Spesa di personale" per gli EELL sia soggetti al PSI (es. il comma 557 dell'art. 1 L. n. 296/2006 e comma 25 dell'art. 12 della L.R. n.17/2008) che non soggetti (es. comma 562 L. n. 296/2006). Per gli EELL del FVG - in ragione del regime pattizio valevole tra Stato e Regione ai fini della determinazione del concorso della seconda agli obiettivi del PSI discendente dagli obblighi facenti capo all'Italia in forza della sua appartenenza all'UE - detti obiettivi sono fissati dal legislatore regionale; 2) una seconda serie contempla norme preordinate a definire le facoltà assunzionali degli EELL in regola con le norme sui vincoli del P.S.I. e con quelle di contenimento della spesa di personale (per gli EELL del FVG, ripetesi, di fonte regionale): tali facoltà, o, meglio, i limiti alle dette facoltà, con le correlate fattispecie di deroga, sono, per espresso rinvio dell'art. 4, comma 2, L.R. n. 12/2014, rimesse alla potestà del legislatore statale; 3) ulteriori norme, correlate alle ultime descritte, e perciò stesso ad esse assimilabili quanto all'individuazione della fonte di produzione normativa, pongono tetti di spesa (rectius limitazioni al tetto di spesa) per gli enti in regola con l'obbligo di riduzione della spesa di personale. Così la norma di cui all'art. 9, comma 28, del D.L. n. 78/2010 su cui, come innanzi ricordato, è intervenuta la delibera SdA n. 2/2015".*

Alla luce del complessivo quadro normativo di riferimento, pertanto, le facoltà assunzionali riferite agli Enti locali anche del Friuli Venezia Giulia sono determinate facendo riferimento a quanto previsto dal Legislatore nazionale in sede di fissazione di obiettivi di finanza pubblica.

IV. Così delineato il quadro giuridico di riferimento in materia di vincoli assunzionali per il pubblico impiego locale, appare evidente che le regole proprie del comparto unico del pubblico impiego regionale applicabile in Friuli Venezia Giulia, con il connesso trattamento economico, pongono delicati problemi di valutazione nel caso di assunzioni tramite mobilità intercompartimentale.

Al riguardo, la Sezione ritiene di non doversi discostare dal principio della neutralità finanziaria ormai consolidatosi nell'ambito delle procedure di mobilità intercompartimentale, a condizione che riguardino Enti sottoposti ai medesimi vincoli di finanza pubblica.

In considerazione del fatto che il trattamento economico del lavoratore che transiterà in mobilità dovrà essere salvaguardato, poiché la mobilità non comporta l'estinzione del precedente rapporto, ma soltanto la continuazione dello stesso con un nuovo datore di lavoro, va rilevato che il trattamento economico ben potrebbe differire da comparto a comparto.

Nel caso in cui la mobilità venga attivata per l'assunzione di personale proveniente da Amministrazioni estranee al comparto unico del pubblico impiego regionale, va rilevato che il trattamento economico, fisso e continuativo, in godimento del dipendente presso l'Ente di provenienza dovrà essere salvaguardato, con la conseguenza che i vincoli di finanza pubblica specificamente vigenti in Friuli Venezia Giulia potrebbero essere alterati.

Occorre pertanto procedere ad una attenta valutazione della procedura di mobilità che si

vorrà attivare, anche e soprattutto sotto il profilo degli effetti finanziari che dovranno essere valutati preventivamente anche per quel che riguarda il concorso della Regione agli obiettivi di finanza pubblica (sul punto, va rilevato che il patto di stabilità interno della Regione Friuli Venezia Giulia per il 2016, trova la sua disciplina nell'art.1, co.517, della legge n. 190/2014, in applicazione dell'art. 1 comma 454 della legge n. 228/2012 e del Protocollo d'Intesa sottoscritto il 23 ottobre 2014 - protocollo d'intesa recepito nell'art.1, co.512, della stessa legge n.190/2014).

Sarà inoltre opportuno che il Comune che intenda attivare una procedura di mobilità intercompartimentale proceda ad un adeguato raccordo con i competenti uffici regionali, al fine di valutare la compatibilità del comparto di provenienza con gli obiettivi di finanza pubblica cui è soggetta la Regione.

Nel caso (probabile) in cui non ricorra la suddetta compatibilità tra comparti, il costo del personale che verrà assunto con la procedura in parola non potrà considerarsi "neutrale" sotto il profilo finanziario e dovranno essere inevitabilmente intaccati gli spazi assunzionali a disposizione dell'Ente ricevente.

Alla luce di quanto detto, quindi, la Sezione ritiene di dover confermare il principio di neutralità finanziaria applicabile alle assunzioni tramite passaggio diretto di personale tra Amministrazioni diverse (c.d. "mobilità intercompartimentale") limitatamente al caso in cui l'Amministrazione "cedente" e quella "ricevente" siano sottoposte ai medesimi vincoli di finanza pubblica. Nel caso del Friuli Venezia Giulia, peraltro, attese le peculiarità del comparto unico del pubblico impiego regionale, le procedure di mobilità intercompartimentale dovranno essere attentamente vagliate in via preventiva, anche al fine di verificare gli spazi assunzionali a disposizione dell'Ente.

PQM

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per il Friuli Venezia Giulia esprime il proprio motivato avviso sul quesito riportato in epigrafe nei termini di cui in motivazione

ORDINA

alla segreteria di procedere all'immediata trasmissione di copia conforme alla presente deliberazione al Sindaco del Comune di Pordenone, di pubblicare la presente deliberazione sul sito web della Sezione e di curare gli adempimenti necessari per la pubblicazione sul sito web istituzionale della Corte dei conti.

Così deciso in Trieste nella Camera di consiglio del 30 marzo 2017.

Il Relatore

f.to Marco Randolfi

Il Presidente

f.to Antonio Caruso

Depositato in Segreteria in data 25 luglio 2017

Il preposto al Servizio di supporto

f.to Leddi Pasian