



**REPUBBLICA ITALIANA**  
**CORTE DEI CONTI**  
**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA**  
**LOMBARDIA**

composta dai Magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Antonio Caruso	Consigliere
dott. Angelo Ferraro	Consigliere
dott. Giancarlo Astegiano	Primo Referendario
dott. Gianluca Braghò	Referendario
dott. Massimo Valero	Referendario
dott. Alessandro Napoli	Referendario (relatore)
dott.ssa Laura De Rentiis	Referendario

**nella camera di consiglio del 2 luglio 2010**

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Vista la Legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la Legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004, nonché con la deliberazione n. 229 in data 19 giugno 2008 del Consiglio di Presidenza;

Visto il Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

Vista la Legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la deliberazione n. 1/pareri/2004 del 3 novembre 2004 con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento e sulla formulazione dei pareri previsti dall'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista la nota n. 0005889 del 16 giugno 2010 con la quale il Sindaco del Comune di Montano Lucino (CO) ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna camera di consiglio per deliberare, tra le altre, sulla richiesta proveniente dal Comune di Montano Lucino (CO);

Udito il relatore, dott. Alessandro Napoli;

### **PREMESSO IN FATTO**

Con nota del 18 maggio 2010 il Sindaco del Comune di Montano Lucino (CO) osserva quanto segue.

Il predetto ente locale ha una popolazione inferiore a 5.000 abitanti e quindi non è sottoposto alle regole del patto di stabilità interno. Inoltre esso rispetta il tetto di spesa di personale dell'anno 2004 previsto dall'art. 1 comma 562 della Legge n. 296/2006 (Finanziaria 2007).

Premesso ciò, l'Amministrazione chiede se – in caso di concessione di trasferimento presso altro Ente per mobilità volontaria ai sensi dell'art. 30 del d.lgs. n. 165/2001 ad un proprio dipendente – si possa procedere ad assumere un dipendente proveniente da altro ente, sempre per mobilità volontaria, nel medesimo anno.

### **Condizioni di ammissibilità**

Ai fini dell'ammissibilità della richiesta di parere il primo punto da esaminare concerne l'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7, comma ottavo, della legge 5 giugno 2003, n. 131, norma in forza della quale Regioni, Province e Comuni possono chiedere a dette Sezioni pareri in materia di contabilità pubblica nonché ulteriori forme di collaborazione ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

In proposito questa Sezione ha precisato, in più occasioni, che la norma in esame, il cui contenuto risulta ancora poco approfondito sia dalla giurisprudenza contabile che dalla dottrina, consente alle amministrazioni regionali, provinciali e comunali di rivolgere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti due diverse tipologie di richieste (delibera n. 9, in data 12 marzo 2007).

Da un lato, possono domandare l'intervento della magistratura contabile al fine di ottenere forme di "collaborazione", non specificate dalla legge, dirette ad assicurare la regolare gestione finanziaria dell'ente ovvero l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa.

Dall'altro, possono richiedere pareri in materia di contabilità pubblica.

Quanto all'individuazione dell'organo legittimato ad inoltrare le richieste di parere dei Comuni, occorre premettere che questa legittimazione, per orientamento consolidato, spetta agli organi rappresentativi degli enti (nel caso del Comune, il Sindaco o, nel caso di atti di normazione, il Consiglio comunale). Inoltre, si è ritenuto che la mancata costituzione del Consiglio delle Autonomie Locali della Lombardia (disciplinato con legge regionale n. 22 del 23 ottobre 2009 ma non ancora costituito) non rappresenti elemento ostativo all'ammissibilità della richiesta, poiché l'art. 7, comma ottavo, della legge n. 131/2003 usa la locuzione "di norma", non precludendo, quindi, in linea di principio, la richiesta diretta da parte degli enti.

In tal senso, questa Sezione, con deliberazione n. 1 in data 4 novembre 2004, ha già precisato che "non essendo ancora costituito in Lombardia il Consiglio delle autonomie, previsto dall'art. 7 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, che modifica l'art. 123 della Costituzione, i Comuni possono, nel frattempo, chiedere direttamente i pareri alla Sezione regionale".

Limiti alla legittimazione oggettiva vanno, invece, stabiliti solo in negativo. In proposito va, infatti, posto in luce che la nozione di "contabilità pubblica" deve essere intesa nella ampia accezione che emerge anche dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione in tema di giurisdizione della Corte dei conti ed investe così tutte le ipotesi di spendita di denaro pubblico oltre che la disciplina dei bilanci pubblici, di procedimenti di entrate e di spesa, di contrattualistica che tradizionalmente e pacificamente rientrano nella nozione. D'altro canto,

la norma in discussione non fissa alcun limite alle richieste di altre forme di collaborazione.

In negativo, senza peraltro voler esaurire la casistica, va posta in luce l'inammissibilità di richieste interferenti con altre funzioni intestate alla Corte ed in particolare con l'attività giurisdizionale; richieste che si risolvono in scelte gestionali, come si è detto di esclusiva competenza degli amministratori degli enti; richieste che attengono a giudizi in corso; richieste che riguardano attività già svolte, dal momento che i pareri sono propedeutici all'esercizio dei poteri intestati agli amministratori e non possono essere utilizzati per asseverare o contestare provvedimenti già adottati.

Nella elaborazione interpretativa delle sezioni di controllo risulta evidenziato anche il requisito della rilevanza generale della questione sollevata, nel senso che possono rientrare nella funzione consultiva della Corte le uniche richieste di parere volte ad ottenere un esame da un punto di vista astratto e su temi di carattere generale.

Alla luce di quanto sopra esposto, la richiesta di parere avanzata dal Sindaco del Comune di Montano Lucino (CO) risulta pienamente ammissibile.

#### **MERITO**

Venendo al merito del quesito, per completezza di esame della fattispecie, occorre premettere che con la recente nota n. 3532 del 12 aprile 2010 l'Amministrazione comunale di Montano Lucino ha rivolto alla Sezione una richiesta di parere in merito alle condizioni che devono ricorrere per procedere ad assunzioni di personale mediante il ricorso alla procedura della mobilità tra enti pubblici.

In particolare, in quella sede, il Sindaco poneva alla Sezione il seguente quesito.

*"Considerato che, in materia di assunzioni, i Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti sono soggetti al rispetto di quanto previsto dall'articolo 1 comma 562 della Legge n. 296/2006 (Finanziaria 2007) e cioè il rispetto della spesa di personale dell'anno 2004 (comprensiva di oneri riflessi e di IRAP ed al netto degli oneri per i rinnovi contrattuali) e del limite delle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nell'anno precedente; dato atto del rispetto delle condizioni previste dal sopracitato articolo 1 comma 562 della Legge n. 296/2006 e considerata l'esigenza di procedere ad assunzione di personale, si richiede se in caso*

*di assunzione con mobilità ai sensi dell'articolo 30 del D. Lgs. n. 165/2001 si debba procedere ad assumere personale esclusivamente da enti non soggetti al patto di stabilità oppure se si possa assumere anche un dipendente proveniente da un Ente soggetto al patto”.*

La Sezione, con parere n. 521 del 28 aprile 2010 in risposta al predetto quesito, richiamava la propria pregressa giurisprudenza (cfr. delibere n. 33 e n. 91 del 2008 e n. 18 del 2009, nonché le delibere n. 123/2010 e n. 443/2010) sugli obiettivi che ciascun ente deve raggiungere per poter procedere a trasferimenti per mobilità. Più nel dettaglio, da un lato l'ente presso il quale il dipendente sarà chiamato a prestare servizio deve essere nelle condizioni di poter assumere personale aggiuntivo. Dall'altro, il comune dal quale il personale viene trasferito potrà procedere a nuove assunzioni ovvero ad acquisire personale in mobilità solo se ciò è consentito dai parametri per esso fissati, tenendo presente che l'onere del personale in uscita non dovrà essere inserito nel computo della spesa relativa.

Nel suddetto parere n. 521/2010 la Sezione precisava, poi, al Comune di Montano Lucino che né la normativa sulla mobilità di cui al d.lgs. n. 165 del 2001 né la disciplina sulla finanza pubblica che ha introdotto particolari limitazioni alla spesa di personale hanno ristretto *a priori* la possibilità di ricorrere a mobilità all'interno di categorie di enti che debbono applicare le stesse regole di finanza pubblica. In conclusione, in tale sede veniva chiarito che la mobilità può essere attuata anche fra enti che debbono rispondere a limiti differenziati purché, a conclusione dell'operazione, non vi sia stata alcuna variazione nella consistenza numerica e nell'ammontare della spesa di personale, fatte salve le specifiche possibilità di incremento accordate dalla disciplina di settore a ciascun ente.

Come illustrato in fatto, con nota del 18 maggio 2010, il Sindaco avanzava un ulteriore quesito in materia, oggetto del presente parere, nel quale ribadiva che il predetto ente locale ha una popolazione inferiore a 5.000 abitanti, e quindi non è sottoposto alle regole del patto di stabilità interno, e che rispetta il tetto di spesa di personale dell'anno 2004 previsto dall'art. 1 comma 562 della Legge n. 296/2006. Alla luce di tale quadro fattuale, l'Amministrazione chiede, più nel dettaglio, se – in caso di concessione di trasferimento presso altro Ente per mobilità volontaria ai sensi dell'art. 30 del d.lgs. n. 165/2001 ad un proprio

dipendente – si possa procedere ad assumere un dipendente proveniente da altro ente, sempre per mobilità volontaria, nel medesimo anno.

La *quaestio iuris* attiene, dunque, alla possibilità di una sostituzione “in corso d’anno” di un dipendente ceduto per mobilità ad altra Amministrazione con un dipendente da acquisire anch’egli mediante mobilità da altro ente pubblico.

Tale tematica presuppone, in via preliminare, un breve richiamo del vigente quadro normativo in materia di assunzioni da parte di enti non sottoposti al patto di stabilità interno.

Come noto, ai sensi dell’art. 1 co. 562 della legge n. 296/2006 (legge finanziaria per il 2007) tali enti devono contenere le spese di personale, con alcune specifiche esclusioni, nei limiti di quanto speso nell’anno 2004 e non possono procedere a nuove assunzioni di personale se non in relazione a precedenti cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente avvenute nel precedente anno, ivi compreso il processo di stabilizzazione del personale non dirigenziale secondo le modalità disciplinate dal comma 558 dell’articolo unico della stessa legge.

In tale quadro normativo si è inserita successivamente la legge finanziaria per il 2008 (legge 24 dicembre 2007, n. 244) che, tra l’altro, ha modificato il citato comma 562, stabilendo la possibilità di derogare alle predette limitazioni in presenza delle condizioni previste dall’articolo 19 comma 8 della legge 28 dicembre 2001 n. 448.

Con tale novella gli enti non sottoposti alle regole del patto di stabilità interno hanno incontrato nuovi criteri obiettivi che si aggiungono alla precedente possibilità normativa di deroga, per la quale era richiesto il solo requisito dell’analitica motivazione. Era comunque da assicurare il rispetto delle seguenti condizioni:

- il volume complessivo della spesa per il personale in servizio non superiore al parametro obiettivo valido ai fini dell’accertamento della condizione di ente strutturalmente deficitario, ridotto del 15%;
- il rapporto medio tra i dipendenti in servizio e popolazione residente non superiore a quello determinato per gli enti in condizione di dissesto, ridotto del 20%.

Successivamente, nell’ambito della manovra finanziaria per l’anno 2009, il legislatore ha modificato tale disciplina, prevedendo che – nelle more dell’emanazione di un apposito D.P.C.M. di definizione dei parametri e criteri di virtuosità degli enti - le deroghe previste dal citato

articolo 3 comma 121 fossero sospese, ad eccezione dei Comuni con un numero massimo di dipendenti a tempo pieno non superiore a dieci (art. 76 comma 2 della legge 6 agosto 2008, n. 133 di conversione del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112).

L'art. 14 comma 10 del d.l. n. 78/2010, nella versione attualmente vigente nelle more della conversione in legge, ha però abrogato tale possibilità di deroga.

Richiamata brevemente la disciplina in materia di spesa per il personale per i Comuni non soggetti al patto di stabilità interno, e venendo alla questione relativa alla sostituzione "in corso d'anno" di cui al quesito, occorre muovere le mosse dagli approdi della giurisprudenza contabile in sede consultiva, sotto questo specifico profilo.

Da tempo la Sezione (cfr. il parere n. 91/2008) ha messo in luce che l'intento che il legislatore intende perseguire con la mobilità è quello di evitare incrementi incontrollati della spesa di personale non solo in relazione al singolo ente, ma all'intero comparto. Il trasferimento per mobilità non deve essere configurato ed utilizzato quale operazione che permette che si instaurino nuovi rapporti di lavoro al di fuori dei limiti numerici e di spesa previsti dalla disciplina vigente. Inoltre, è stato affermato che se, da un punto di vista giuslavoristico, il trasferimento per mobilità non comporta la cessazione del rapporto di lavoro in capo all'ente di provenienza e la costituzione di un nuovo rapporto di lavoro nell'ente destinatario del trasferimento, bensì la sua prosecuzione, dal punto di vista della disciplina della contabilità e finanza pubblica la mobilità può essere considerata cessazione. Per l'effetto, l'ente di destinazione può procedere alla costituzione del nuovo rapporto solo nei limiti nei quali può procedere a nuove assunzioni ed incrementi di personale.

In linea di principio, il trasferimento per mobilità è da considerarsi, da un lato, quale cessazione per l'ente cedente e, dall'altro, quale assunzione per l'ente subentrante. Di conseguenza, può procedersi al trasferimento solo se quest'ultimo si trova nelle condizioni di poter assumere (in base alla normativa vigente *ratione temporis*).

Il Comune di Montano Lucino, nella richiesta di parere del 18 maggio 2010, dichiara di rispettare il limite di spesa dell'anno 2004, ragion per cui occorre soffermarsi sull'altra condizione, ed in particolare sull'esegesi del "*limite delle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nel precedente anno*".

Orbene, la Sezione ha da tempo precisato (cfr. il parere n. 33/2009) che tale inciso va inteso nel senso di cessazioni dal servizio avvenute nel periodo di riferimento e rifluenti nell'anno precedente a quello di raffronto in modo da formare un numero complessivo di vacanze utilizzabili.

In sostanza, la norma deve interpretarsi nel senso di escludere che possano essere prese in considerazione vacanze verificatesi, nei limiti dei posti in organico, anteriormente al 2004 ovvero che si verificano (come nel caso di specie) nel corso dell'anno.

Tale quadro normativo ed esegetico deve essere, però, completato con il richiamo all'art. 1 comma 47 della legge n. 311/2004 ai sensi del quale: *"in vigore di disposizioni che stabiliscono un regime di limitazione delle assunzioni di personale a tempo indeterminato, sono consentiti trasferimenti per mobilità, anche intercompartimentale, tra amministrazioni sottoposte al regime di limitazione, nel rispetto delle disposizioni sulle dotazioni organiche, e, per gli enti locali, purché abbiano rispettato il patto di stabilità interno per l'anno precedente"*.

La *ratio* della vigente normativa sulla mobilità è quella di garantire la razionale distribuzione delle risorse tra le amministrazioni pubbliche, oltre ad economie di spesa di personale complessivamente intesa, perché consente una stabilità dei livelli occupazionali.

Pertanto, la mobilità si configura *ex se* in termini di neutralità di spesa solo se la stessa avvenga tra amministrazioni entrambe sottoposte a vincoli in materia di assunzioni a tempo indeterminato.

Al contrario, la mobilità non è considerata neutrale, quando l'amministrazione cedente non è sottoposta a vincoli sulle assunzioni e invece lo è l'amministrazione ricevente che, in questo caso, potrà procedere alla costituzione di un nuovo rapporto solo nei limiti in cui potrà procedere a nuove assunzioni e a incrementi di spesa del personale.

In conclusione, il Comune di Montano Lucino, a fronte del trasferimento di un proprio dipendente presso altra P.A. a seguito di mobilità, potrà procedere alla sostituzione nel corso del medesimo anno con un lavoratore proveniente per mobilità da altra Amministrazione, a condizione che quest'ultima sia assoggettata a disciplina limitativa delle assunzioni (e comunque nel rispetto dell'art. 1 comma 47 della L. n. 311/2004).

In caso contrario, facendo altresì espresso richiamo a quanto indicato nel parere n. 521/2010, la Sezione segnala che la predetta sostituzione "in corso d'anno" per mobilità deve rispettare le illustrate condizioni legali per la provvista di nuovo personale.

**P.Q.M.**

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Magistrato estensore  
(Dott. Alessandro Napoli)

Il Presidente  
(Dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria

12 luglio 2010  
Il Direttore della Segreteria  
(dott.ssa Daniela Parisini)