



**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 (relatore)
dott. Alessandro Napoli	Referendario
dott.ssa Laura De Rentiis	Referendario

**nella camera di consiglio del 21 settembre 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, e s.m.i.;

Visto il Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267;

Vista la Legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista nota n. 12666 dell'8 settembre 2010, con la quale il Sindaco del Comune di Capriate San Gervasio (BG) ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

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 del 2003;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per la camera di consiglio del 21 settembre 2010, per deliberare sulla richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Capriate San Gervasio (BG);

Udito il relatore, dott. Massimo Valero

### **PREMESSA**

Con la nota indicata in epigrafe il Sindaco del Comune di Capriate San Gervasio (BG) ha richiesto un parere in merito alla possibilità di esperire mobilità tra Enti all'interno del medesimo comparto.

In particolare, evidenziando contrastanti orientamenti interpretativi in materia, chiede se possa ritenersi nella facoltà di sostituire un dipendente in mobilità in uscita, con un dipendente in mobilità in entrata, senza variazione della spesa. Nella richiesta è precisato che il Comune ha violato il patto di stabilità nel 2009 ed è, pertanto, assoggettato alle conseguenti limitazioni per il 2010, tra le quali il divieto di assunzione di personale.

### **IN VIA PRELIMINARE**

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7, comma 8, della Legge 6 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 funzione di cui al comma 8, dell'art. 7 della Legge n. 131/2003 si connota come facoltà conferita agli amministratori di Regioni, Comuni e Province di avvalersi di un organo neutrale e professionalmente qualificato per acquisire elementi necessari ad assicurare la legalità della loro attività amministrativa.

I pareri e le altre forme di collaborazione s'inseriscono nei procedimenti amministrativi degli enti territoriali consentendo, nelle tematiche in relazione

alle quali la collaborazione viene esercitata, scelte adeguate e ponderate nello svolgimento dei poteri che appartengono agli amministratori pubblici, restando peraltro esclusa qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione con l'organo di controllo esterno (per tutte Sez. controllo Lombardia 11 febbraio 2009, n. 36).

Con specifico riferimento all'ambito di legittimazione soggettiva ed oggettiva degli enti in relazione all'attivazione di queste particolari forme di collaborazione, è ormai consolidato l'orientamento che vede, nel caso del Comune, il Sindaco o, nel caso di atti di normazione, il Consiglio comunale quale organo che può proporre la richiesta.

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 relazione al profilo oggettivo, limiti vanno stabiliti solo in negativo. In proposito deve essere posto in luce che la nozione di "contabilità pubblica" deve essere intesa nell'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 tutte le materie di bilanci pubblici, di procedimenti di entrata 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 che interferiscano con altre funzioni intestate alla Corte ed in particolare con l'attività giurisdizionale, che si risolvano in scelte gestionali di esclusiva competenza degli amministratori degli enti, che attengano a giudizi in corso, che riguardino attività già svolte, dal momento che i pareri sono propedeutici all'esercizio dei poteri intestati agli amministratori e dirigenti degli enti e non possono essere utilizzati per asseverare o contestare provvedimenti già adottati.

La richiesta di parere in esame risponde ai requisiti indicati sopra e pertanto è da ritenere ammissibile e può essere esaminata nel merito.

**NEL MERITO**

Occorre innanzitutto premettere che questa Sezione può esprimersi in questa sede unicamente richiamando i principi che vengono in considerazione nella fattispecie prospettata, ai quali gli organi dell'Ente, al fine di assumere le determinazioni di loro competenza, nell'ambito della loro discrezionalità, possono riferirsi.

La questione prospettata dal Comune di Capriate San Gervasio attiene all'utilizzo dell'istituto della mobilità, sulla quale si è pronunciata più volte questa Sezione e la Sezione delle Autonomie della Corte dei conti.

Dapprima, questa Sezione si è espressa sul punto con parere 91/2008, in cui è stato messo in luce che la finalità che il legislatore intendeva e intende perseguire è quella di evitare incrementi incontrollati della spesa di personale, non solo in relazione al singolo ente ma all'intero comparto. Cosicché, 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.

Va inoltre precisato, che se da un punto di vista giuslavoristico il trasferimento per mobilità non comporta la cessazione del rapporto di lavoro ma implica la sua continuazione con successione nel rapporto di lavoro da parte dell'ente presso il quale il soggetto viene trasferito, in ogni caso ha effetto sulla situazione di organico e sulla spesa degli enti tra i quali la mobilità si opera. Da questo punto di vista, il trasferimento per mobilità produce gli stessi effetti della cessazione e costituzione di un rapporto di lavoro.

Il trasferimento per mobilità intercompartimentale è a tutti gli effetti da considerarsi, da un lato, quale cessazione per l'ente cedente e, dall'altro, quale assunzione per l'ente subentrante, cosicché può procedersi al trasferimento solo se quest'ultimo si trova nelle condizioni di poter assumere.

La Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti, a fronte di contrasti interpretativi sul punto, si è successivamente pronunciata con deliberazione n. 21/2009 del 27.11.2009, affermando che *"corrisponde ad un principio di carattere generale che per effettiva cessazione debba intendersi il collocamento di un soggetto al di fuori del circuito di lavoro, con conseguente venire meno della remunerazione, caratteristica che non si attaglia al fenomeno della mobilità"* e concludendo che *"l'art. 1, comma 562, della legge 296/2007 è da interpretare nel senso che nel novero delle cessazioni di*

*rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nell'anno precedente non siano da comprendere quelle derivanti da trasferimenti per mobilità".*

Sull'incidenza della mobilità sui vincoli in materia di assunzioni si è espresso anche il Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri, dapprima con la circolare n. 4/2008 e più di recente con parere n.4 del 19 marzo 2010. In particolare, il richiamato parere, dopo aver rammentato che le procedure concorsuali devono essere precedute dall'esperimento delle procedure di mobilità, ai sensi dell'art. 30, comma 2-bis, del d.lgs 30 marzo 2001, n. 165, sottolinea che l'obbligo prescritto attiene tanto agli adempimenti di cui all'art. 34-bis, quanto alle procedure di cui all'art. 30, comma 1, dello stesso decreto legislativo che, in seguito delle modifiche apportate dal d.lgs n. 150/2009, *"impone alle amministrazioni l'adozione di appositi bandi di mobilità con l'indicazione dei posti disponibili in dotazione organica che si intendono coprire attraverso il ricorso al predetto istituto, previa definizione dei requisiti richiesti e dei criteri di scelta su cui si fonderà la valutazione delle candidature pervenute"*.

La *ratio* sottesa alla vigente normativa sulla mobilità è, come richiamato nel parere UPPA, quella di garantire la razionale distribuzione delle risorse tra le amministrazioni pubbliche, oltre ad economie di spesa di personale complessivamente intesa, poiché consente una stabilità dei livelli occupazionali. In quest'ottica si è sostenuta la configurabilità della mobilità in termini di neutralità di spesa solo se la stessa avvenga tra amministrazioni entrambe sottoposte a vincoli in materia di assunzioni a tempo indeterminato, poiché, in tal caso, la mobilità, sotto il solo profilo degli aspetti finanziari rilevanti ai fini del rispetto del patto di stabilità, non rileva come assunzione da parte dell'amministrazione ricevente, né come cessazione, sempre sotto l'aspetto finanziario, da parte dell'amministrazione cedente. Al contrario, la mobilità non è considerata neutrale, ma computata come assunzione quando l'amministrazione cedente non è sottoposta a vincoli sulle assunzioni e invece lo è l'amministrazione ricevente, che potrà procedere alla costituzione di un nuovo rapporto solo nei limiti in cui potrà procedere a nuove assunzioni ed incrementi di spesa del personale.

In tal caso, infatti, viene osservato il vincolo rilevante ai fini del rispetto del patto di stabilità di invarianza dell'organico di fatto e di invarianza

della spesa sottostante al potere statale di intervento a fini di coordinamento della finanza pubblica.

Peraltro, come già esplicitato nel parere di questa Sezione n.123 del 12 febbraio 2010, occorre tener conto che, alla luce dell'art. 1 comma 47 della Legge 30 dicembre 2004 n. 311 esplicitamente richiamato dalla citata delibera n.21/2009 della Sezione Autonomie, la mobilità, anche compartimentale, tra amministrazioni sottoposte a disciplina limitativa è libera, in quanto tale modalità di trasferimento non genera alcuna variazione della spesa complessiva e quindi l'operazione risulta neutra per la finanza pubblica. Viceversa se, a fronte di una mobilità in uscita, fosse consentito procedere a nuove assunzioni, ciò darebbe luogo oltre ad un incremento complessivo numerico di personale anche ad un onere aggiuntivo a carico della finanza pubblica.

Conclusivamente, si ritiene che alla mobilità volontaria "per compensazione" attraverso lo scambio fra enti di due dipendenti aventi medesima qualifica funzionale ed identico profilo retributivo, debbano essere applicati i suesposti principi anche ai fini dell'applicazione delle sanzioni conseguenti al mancato rispetto del patto di stabilità interno (art.76, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 della Legge n.133/2008).

**P.Q.M.**

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore  
(dott. Massimo Valero)

Il Presidente  
(dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria

il 29 settembre 2010

Il Direttore della Segreteria  
(dott.ssa Daniela Parisini)