



La

Corte dei Conti

N. 53/CONTR/2010

A Sezioni riunite in sede di controllo

composte dai magistrati:

Presidente	dott.	Luigi	GIAMPAOLINO
Presidenti di sezione:	dott.	Raffaele	SQUITIERI
	dott.	Gian Giorgio	PALEOLOGO
	dott.	Maurizio	MELONI
Consiglieri:	dott.	Mario	FALCUCCI
	dott.	Giuseppe	COGLIANDRO
	dott.	Carlo	CHIAPPINELLI
	dott.	Simonetta	ROSA
	dott.	Francesco	PETRONIO
	dott.	Antonio	FRITTELLA
	dott.	Maurizio	PALA
	dott.	Giovanni	COPPOLA
	dott.	Marco	PIERONI
	dott.	Mario	NISPI LANDI
	dott.	Vincenzo	GUIZZI
	dott.	Enrico	FLACCADORO
	dott.	Giorgio	CANCELLIERI
	dott.	Massimo	ROMANO
	dott.	Vincenzo	PALOMBA
	dott.	Giovanni	MOCCI
	dott.	Luigi	PACIFICO
dott.	Quirino	LORELLI	
dott.	Adelisa	CORSETTI	
dott.	Natale A. M.	D'AMICO	
I Referendari:	dott.	Oriana	CALABRESI
	dott.	Francesco	TARGIA
	dott.	Giancarlo	ASTEGIANO
	dott.	Alessandra	SANGUIGNI

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, e successive modificazioni;

VISTO il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione 16 giugno 2000, n. 14/DEL/2000, poi modificato, dalle stesse Sezioni, con le deliberazioni 3 luglio 2003, n. 2, e 17 dicembre 2004, n. 1, e dal Consiglio di Presidenza con la deliberazione 19 giugno 2008, n. 229, e, in particolare, l'art. 6, comma 2;

VISTO l'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

VISTO l'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102;

VISTA la richiesta di parere del Comune di Isola della Scala (VR) n. 3819 del 16 aprile 2010;

VISTA la deliberazione n. 49/PAR/2010, con la quale la Sezione regionale di controllo per il Veneto ha rimesso la questione promossa dal predetto Comune alle Sezioni riunite della Corte dei conti in sede di controllo, per il tramite del Presidente della Corte dei conti;

UDITO nella Camera di Consiglio del 21 ottobre 2010, il relatore, dott.ssa Adelisa CORSETTI;

DELIBERA

di adottare l'unita pronuncia riguardante:

«la riconducibilità delle operazioni di mobilità di personale pubblico, in uscita e in entrata tra enti locali, nell'ambito del divieto di assunzione sancito dall'art. 76, comma 4, del decreto-legge n. 112 del 2008 (conv. dalla legge n. 133 del 2008), in caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno nell'esercizio precedente».

Dispone che copia della presente deliberazione e del relativo allegato sia trasmessa alle Sezioni regionali di controllo, a cura della Segreteria delle Sezioni riunite.

Manda, altresì, alla Segreteria di comunicare la presente deliberazione ai Comuni interessati.

IL RELATORE

F.to Adelisa CORSETTI

IL PRESIDENTE

F.to Luigi GIAMPAOLINO

Depositato in segreteria l'11 novembre 2010

IL DIRIGENTE

F.to Patrizio MICHETTI

1. Il Comune di Isola della Scala (VR), ente soggetto alle disposizioni del patto di stabilità interno, ha concesso, nel marzo del 2010, un trasferimento per mobilità verso il Comune di Piubega (MN) di un agente della Polizia locale di categoria C. In data 20 marzo 2010, ha espresso parere favorevole alla mobilità in entrata di un agente di altro ente locale (Comune di Monselice), previa acquisizione del nulla osta al trasferimento da parte del medesimo Comune. Il 29 marzo 2010 è intervenuta la certificazione di avvenuto superamento dei limiti posti dal patto di stabilità interno per l'anno 2009.

Il 16 aprile 2010 è stata formulata la richiesta di parere alla Sezione regionale di controllo per il Veneto, con la quale l'ente locale, dopo aver dichiarato di aver rispettato i parametri di cui all'art. 1, comma 557, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, ha invitato la Corte dei conti a pronunciarsi in ordine alla compatibilità tra le descritte operazioni di mobilità in uscita e in entrata tra i Comuni interessati e il divieto di assunzione sancito dall'art. 76, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

Al riguardo, ha fatto presente che le operazioni di mobilità, in uscita e in entrata, sono contestuali, riguardano il medesimo profilo professionale e la stessa categoria di inquadramento e non comportano incremento della spesa del personale. La tesi è supportata dal favorevole avviso dell'ANCI Veneto, rilasciato in data 18 febbraio 2010.

2. La Sezione regionale di controllo per il Veneto, con la delibera n. 49/2010/PAR, è apparsa propensa a ritenere fondata la tesi del Comune richiedente, pur consapevole della presenza di divergenti valutazioni, all'interno e al di fuori della Corte dei conti, circa la portata precettiva del divieto di assunzione posto dall'art. 76, comma 4, del decreto legge n. 112 del 2008, convertito dalla legge n. 133 del 2008.

Nell'interpretazione accolta dalla Sezione remittente, il predetto divieto non osta alla mobilità in uscita e in entrata tra enti locali, per la sostanziale neutralità finanziaria delle relative operazioni, qualora esse siano connesse e contemporanee, riguardino il medesimo profilo professionale e la stessa categoria di inquadramento e non comportino incremento della spesa del personale. Ha aggiunto che il vincolo normativo sia «di natura simile al limite di cui all'art. 1, comma 557, della legge n. 296 del 2006, che impone, per tutti i Comuni sottoposti al patto di stabilità interno, la riduzione delle spese per il personale».

La tesi opposta, invece, ha attribuito maggiore pregnanza al divieto di assunzione previsto dal citato art. 76, comma 4, sia per l'ambito di applicazione, riguardando «le assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale» e sia per la finalità, che è quella di circoscrivere l'autonomia decisionale degli enti inadempienti, a prescindere dagli effetti generati sulla spesa complessiva e, quindi, dalla neutralità finanziaria delle operazioni di mobilità. Infatti, soltanto con il divieto di riacquistare l'unità di personale, precedentemente ceduta per mobilità in uscita, l'ente locale realizza l'obiettivo della riduzione della spesa per il personale, così favorendo il rientro nei parametri dettati dal patto di stabilità interno.

2.1. La tesi favorevole al Comune richiedente è fondata, essenzialmente, sul concetto di mobilità accolto dalla Corte dei conti, Sezione Autonomie, con deliberazione n. 21/SEZAUT/2009/QMIG, depositata il 27 novembre 2009, ove si afferma che «la mobilità, anche intercompartimentale, 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 di procedere a nuova assunzione, ciò darebbe luogo, oltre che a un incremento complessivo numerico di personale anche a un nuovo onere a carico della finanza. Del resto, 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». Dello stesso tenore è il parere espresso dalla Sezione regionale di controllo per la Toscana, con delibera n. 15P/2008/PAR depositata l'8 luglio 2008.

Sotto altro profilo, la Sezione remittente ha invocato l'applicazione del principio di diritto enunciato da Cass., sez. un., 30 ottobre 2008, n. 26021, secondo cui l'equiparazione tra la procedura di assunzione e quella di mobilità in entrata si realizza soltanto nelle ipotesi di mobilità esterna attuata con modalità concorsuali, avente finalità del tutto diverse da quelle proprie della mobilità per passaggio diretto fra diverse amministrazioni: mentre per quest'ultima si configura una mera modificazione soggettiva del medesimo rapporto di lavoro, qualificabile come cessione del contratto (cfr. Cass. sez. un., n. 26420 del 2006), nella prima ipotesi si realizza la costituzione di

un diverso rapporto di lavoro, mediante una procedura concorsuale che è assimilabile a quella per l'assunzione mediante pubblico concorso poiché, ugualmente, implica una novazione del rapporto di lavoro¹.

2.2. Per l'orientamento restrittivo, la Sezione remittente ha richiamato la delibera della Sezione regionale di controllo per il Piemonte n. 22/2010/PAR, depositata il 16 marzo 2010, secondo cui «se da un punto di vista giuslavoristico, il trasferimento per mobilità, disciplinato nell'ambito del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, non comporta la cessazione del rapporto di lavoro in capo all'ente di provenienza e la costituzione di un nuovo rapporto di lavoro dell'ente destinatario del trasferimento, dal punto di vista della disciplina di contabilità e finanza pubblica la mobilità equivale a cessazione per l'ente di provenienza, e l'ente di destinazione 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 senso già, Sez. Contr. Lombardia, delibere n. 91/2008/PAR e n. 11/2009/PAR)». La citata delibera ha evidenziato la natura sanzionatoria del divieto previsto dall'art. 76, comma 4, del decreto-legge n. 112 del 2008, valevole per le assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale e, pertanto, inteso a circoscrivere l'autonomia decisionale degli enti inadempienti «a prescindere da ogni valutazione in merito alle variazioni generate dalla spesa complessiva, ovvero in ordine all'essere gli stessi (i trasferimenti per mobilità) operazioni neutre per la finanza pubblica».

Analogo orientamento era stato assunto in precedenza dalla stessa Sezione regionale di controllo per il Veneto, con delibera n. 172/2009/PAR depositata il 27 ottobre 2009. Al riguardo, la Sezione aveva ritenuto che il divieto assoluto di procedere ad assunzioni previsto dall'art. 76 del decreto-legge n. 112 del 2008, avesse «il duplice scopo di sanzionare comportamenti gestionali riconosciuti particolarmente gravi, nonché di far diminuire la spesa del personale, sì da ricondurla entro i limiti fisiologici [...].Mentre, infatti, in una logica di *turn over* e di spesa di comparto la mobilità in entrata può essere neutrale se posta in correlazione con una mobilità in uscita, in

¹ Con la citata sentenza, il giudice di legittimità ha risolto il regolamento preventivo di giurisdizione – proposto dal Comune di Tarsu in pendenza del giudizio promosso nei suoi confronti dinanzi al Tribunale di Matera, in funzione di giudice del lavoro, per ottenere l'annullamento della delibera di approvazione della graduatoria finale di una procedura per mobilità esterna – attribuendo la competenza al giudice amministrativo, trattandosi di mobilità attuata con procedura concorsuale.

un'ottica sanzionatoria, invece, quale quella del blocco totale delle assunzioni, che prende in considerazione solo l'ente inottemperante al patto, la mobilità in entrata risulta vietata in quanto causa di incremento sostanziale delle posizioni contrattuali facenti capo all'ente, e della conseguente spesa di personale».

La maggiore ampiezza del divieto di assunzione si rinviene in numerosi altri pareri resi dalle Sezioni regionali di controllo (cfr. Sezione regionale di controllo per la Lombardia, delibera n. 879/2010/PAR, depositata il 22 settembre 2010, secondo cui la mobilità in entrata di fatto si configura come una assunzione per l'ente subentrante, a nulla rilevando che essa possa essere "bilanciata" da una mobilità in uscita verso un altro ente, stante la funzione correttiva sopra richiamata della sanzione-limitazione amministrativa prevista dall'art. 76, comma 4, del decreto-legge n. 112 del 2008 che, per l'appunto, è quella di indurre l'ente ad attivare una politica di riduzione della spesa del personale, quale voce che incide sul più generale volume della spesa corrente). L'equiparazione tra mobilità in entrata e nuove assunzioni viene sottolineata anche con riferimento agli enti non soggetti a patto di stabilità interno (con popolazione inferiore a 5.000 abitanti), per cui i trasferimenti per mobilità restano subordinati alla condizione che l'ente ricevente sia nelle condizioni di poter assumere personale aggiuntivo (Sezione regionale di controllo per la Lombardia, delibera n. 524/2010/PAR, depositata il 29 aprile 2010; id., delibera n. 521/2010/PAR, depositata il 28 aprile 2010; id., delibera n. 91/2008/PAR cit., depositata il 20 novembre 2008).

3. Il *thema decidendum* consiste nel valutare se il divieto di assunzione posto a carico degli enti locali inadempienti alle prescrizioni del patto di stabilità interno, ex art. 76, comma 4, del decreto-legge n. 112 del 2008, sia da riferire anche alle operazioni di mobilità in entrata.

L'inerenza della questione alla materia della contabilità pubblica – richiesta dalla legge ai fini dell'esercizio della funzione consultiva da parte delle Sezioni regionali della Corte, ex art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, e, correlativamente, ai fini dell'esercizio della funzione di orientamento assegnata a queste Sezioni Riunite dall'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102 – deriva dalla diretta inclusione del trasferimento per mobilità nell'ambito delle disposizioni finanziarie in materia di

riduzione della spesa pubblica, controvertendosi, in ultima analisi, dei vincoli assunzionali finalizzati al raggiungimento dell'equilibrio complessivo della finanza pubblica.

3.1. Sotto questo profilo, non è pertinente inferire l'insussistenza del divieto di assunzione dalla circostanza che, nei rapporti intersoggettivi (dipendente-datore di lavoro), la mobilità non equivale ad effettiva cessazione dal rapporto di lavoro pubblico (Sezione Autonomie, deliberazione n. 21/SEZAUT/2009/QMIG), così come è irrilevante l'assimilazione dell'istituto alla procedura di assunzione nei casi soli di mobilità esterna attuata con modalità concorsuali, come ritenuto dalla Suprema Corte ai diversi fini del riparto della giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo (Cass., sez. un., 30 ottobre 2008, n. 26021).

3.2. Il profilo esaminato concerne, infatti, l'impatto dell'istituto sulle disposizioni in materia di riduzione della spesa pubblica e, sotto questo aspetto, le operazioni di mobilità non risultano neutrali come, *prima facie*, potrebbe apparire.

Secondo la Sezione remittente, il vincolo alle assunzioni posto dall'art. 76, comma 4, del decreto-legge n. 112 del 2008, non avrebbe valenza autonoma, ma andrebbe considerato in relazione agli obiettivi di riduzione della spesa per il personale, a mente dell'art. 1, comma 557, della legge n. 296 del 2006.

Le Sezioni riunite ritengono, invece, che due disposizioni debbano essere apprezzate congiuntamente e che il divieto di assunzione posto dall'art. 76, comma 4, del decreto-legge n. 112 del 2008 («In caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno nell'esercizio precedente è fatto divieto agli enti di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale...») sia strumentale alla realizzazione degli obiettivi di risparmio di spesa stabiliti dall'art. 1, comma 557, della legge n. 296 del 2006 («Ai fini del concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica di cui ai commi da 655 a 695, gli enti sottoposti al patto di stabilità interno assicurano la riduzione delle spese di personale, garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale, anche attraverso la razionalizzazione delle strutture burocratico-amministrative»), stante la preminente finalità di riequilibrio dei bilanci da parte degli enti interessati.

Ne deriva che il divieto di assunzione previsto dall'art. 76, comma 4, del decreto-legge n. 112 del 2008 debba essere interpretato come limitativo dell'autonomia decisionale degli enti inadempienti poiché, diversamente opinando, non sarebbe loro possibile realizzare gli obiettivi fissati dalla legge n. 296 del 2006.

Nella fattispecie, il Comune richiedente ha dichiarato di aver rispettato i parametri di cui all'art. 1, comma 557, della legge n. 296 del 2006, ossia di aver concorso alla riduzione della spesa per il personale (e questo sembra essere una conseguenza dell'avvenuta conclusione dell'operazione di mobilità in uscita), ma di non essere in linea con le prescrizioni del patto di stabilità interno per l'anno precedente. Qualora fosse consentito al medesimo ente di riassumere un'unità di personale (sia pure a parità di spesa per categoria di inquadramento e profilo professionale), mediante l'operazione di mobilità in entrata, il conseguimento dell'obiettivo dell'equilibrio di bilancio, già fallito una volta, sarebbe ancora più difficile per l'avvenire.

La solidità di tal impostazione è confermata dal fatto che il predetto vincolo assunzionale non soltanto è risultato immune da censure in sede di legittimità costituzionale, ma è stato espressamente richiamato dalla novella legislativa al succitato art. 1, comma 557, legge n. 296/2006 (art. 14, comma 7, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122).

Si aggiunge che il divieto di assunzione posto a carico dei soli enti soggetti al patto di stabilità interno, è stato esteso, con decorrenza 1° gennaio 2011, alla generalità degli enti locali «nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 40% delle spese correnti», ai sensi dell'art. 76, comma 7, del decreto-legge n. 112 del 2008, come sostituito dall'art. 14, comma 9, del decreto-legge n. 78 del 2010. La stessa disposizione prevede che «i restanti enti possono procedere ad assunzioni di personale nel limite del 20 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente», senza alcuna distinzione in base alle dimensioni dell'ente (per un'interpretazione restrittiva del vincolo del 20%, che sarebbe da limitare ai Comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti, cfr. Sezione regionale di controllo per la Lombardia, delibera n. 955/2010/PAR, depositata il 18 ottobre 2010).

3.3. La neutralità finanziaria dell'istituto della mobilità di personale pubblico, inesistente a livello di singolo ente – tenuto conto delle citate disposizioni per il

controllo della spesa pubblica – neppure appare pacifica qualora detta valutazione venga riferita al complessivo sistema di finanza pubblica locale.

Al riguardo, sono pertinenti le osservazioni contenute nel parere reso dalla Presidenza del Consiglio dei ministri 19 marzo 2010, n. 4, secondo cui «La mobilità non è neutrale e va considerata come un'assunzione quando l'amministrazione cedente non è sottoposta a vincoli assunzionali ed invece lo è l'amministrazione ricevente. In tal caso, infatti, considerare la mobilità come assunzione garantisce il governo dei livelli occupazionali, e quindi della spesa pubblica, evitando che le amministrazioni senza limiti sulle assunzioni operino da serbatoio da cui attingere nuovo personale da parte delle altre amministrazioni con limitazione».

Ne deriva, a contrario, che l'obiettivo della neutralità finanziaria si può conseguire, a livello di comparto, quando entrambi gli enti locali sono soggetti a vincoli di assunzione (o, meglio ancora, sono in regola con le prescrizioni del patto).

Nel caso in esame, la circostanza che le operazioni di mobilità, in uscita e in entrata, non siano caratterizzate da reciprocità e neppure siano contestuali, interessando, in un arco temporale non ravvicinato, tre diverse Amministrazioni comunali, non consente di verificare se tutti gli enti coinvolti, al momento in cui hanno deliberato le operazioni di mobilità, siano o meno soggetti a vincoli di assunzione, restando, quindi, indimostrata la neutralità finanziaria dell'istituto anche a livello di comparto.

3.4. Per tutte le suesposte considerazioni, il Collegio ritiene che il divieto di assunzione posto a carico degli enti locali inadempienti alle prescrizioni del patto di stabilità interno, ex art. 76, comma 4, del decreto-legge n. 112 del 2008, sia riferito anche alle operazioni di mobilità in entrata.