



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

composta dai Magistrati:

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

**nella camera di consiglio del 15 marzo 2011**

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. 2626 del 17 febbraio 2011 pervenuta a questa Sezione dal Sindaco del Comune di Lomazzo (Co);

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 Lomazzo (Co);

Udito il relatore, dott. Antonio Caruso;

### **PREMESSO IN FATTO**

Con la nota indicata in epigrafe il Sindaco del Comune di Lomazzo ha formulato alla Sezione una richiesta di parere in merito alla possibilità, alla luce della vigente normativa, di coprire un posto vacante a seguito di concessione di mobilità di un dipendente ad altro ente, mediante la mobilità di un dipendente di altro comune, soggetto o meno al patto di stabilità.

Al riguardo ha fatto presente che il Comune ha sempre rispettato il patto di stabilità e che la spesa del personale è inferiore al 35% delle spese correnti, ma avendo avuto una sola cessazione per collocamento a riposo nell'anno 2010, è nell'impossibilità di attivare un pubblico concorso per un'assunzione, superando il limite del 20% della spesa corrispondente alla cessazione dell'anno precedente, escluso per le funzioni di polizia locale.

Il Comune chiede, pertanto, se sia possibile sostituire il dipendente senza alcun aggravio di spesa, con la mobilità di un dipendente di altro comune, e se il ricorso all'istituto della mobilità rientri o meno nel limite di spesa del 20 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente.

### **Condizioni di ammissibilità**

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta di parere rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7 comma ottavo, 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 ottavo 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 si 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: 11 febbraio 2009, n. 36).

Infatti, deve essere messo in luce che il parere della Sezione attiene a profili di carattere generale anche se, ovviamente, la richiesta proveniente dall'ente pubblico è motivata, generalmente, dalla necessità di assumere specifiche decisioni in relazione ad una particolare situazione. L'esame e l'analisi svolta nel parere è limitata ad individuare l'interpretazione di disposizioni di legge e di principi generali dell'ordinamento in relazione alla materia prospettata dal richiedente, spettando, ovviamente, a quest'ultimo la decisione in ordine alle modalità applicative in relazione alla situazione che ha originato la domanda.

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, è acquisito ed incontestato che non essendo ancora insediato in Lombardia il Consiglio delle autonomie, previsto dall'art. 123 della Costituzione e dallo Statuto della Regione Lombardia, i Comuni e le Province possano, nel frattempo, chiedere direttamente i pareri alla Sezione regionale.

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare che la disposizione contenuta nel co. 8, dell'art. 7 della legge 131 deve essere raccordata con il precedente co. 7, norma che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio, il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma, la sana gestione finanziaria degli enti locali.

Lo svolgimento delle funzioni è qualificato dallo stesso legislatore come una forma di controllo collaborativo.

Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che il co. 8 prevede forme di collaborazione ulteriori rispetto a quelle del precedente comma rese esplicite in particolare con l'attribuzione agli enti della facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica.

Appare conseguentemente chiaro che le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli enti locali, ma che anzi le attribuzioni consultive si connotano sulle funzioni sostanziali di controllo collaborativo ad esse conferite dalla legislazione positiva.

Al riguardo, le Sezioni riunite della Corte dei conti, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, co. 31 del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione unitaria della nozione

di contabilità pubblica incentrata sul *"sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici"*, da intendersi in senso dinamico anche in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri (Delibera n. 54, in data 17 novembre 2010).

Il limite della funzione consultiva come sopra delineato fa escludere qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa che ricade nella esclusiva competenza dell'autorità che la svolge o che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali.

Dalle sopraesposte considerazioni consegue che la nozione di contabilità pubblica va conformandosi all'evolversi dell'ordinamento, seguendo anche i nuovi principi di organizzazione dell'amministrazione, con effetti differenziati, per quanto riguarda le funzioni della Corte dei conti, secondo l'ambito di attività.

Con specifico riferimento alla richiesta oggetto della presente pronuncia la Sezione osserva che la stessa, oltre a risolversi in un profilo giuridico di portata generale ed astratta, rientri nel perimetro della nozione di contabilità pubblica, concernendo l'interpretazione di norme di legge in materia di spese per il personale di enti locali.

Per i suddetti motivi la presente richiesta di parere è conforme ai requisiti soggettivi ed oggettivi di ammissibilità e può essere esaminata nel merito.

#### **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.

Rileva la Sezione che l'art. 14, comma 9, del D.L. 31 maggio 2010 n. 78, conv. in L. 30 luglio 2010, n. 122 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica) ha sostituito il comma 7 dell'art. 76 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, con il seguente: *«E' fatto divieto agli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 40% delle spese correnti di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale; i restanti enti possono procedere ad assunzioni di personale nel limite del 20 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente»*. Tale disposizione si applica a decorrere dal 1° gennaio 2011, con riferimento alle cessazioni verificatesi nell'anno 2010.

Inoltre, l'art. 1, comma 118, della L. 13 dicembre 2010 n. 220 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2011) ha aggiunto, al comma 7 dell'art. 76 citato, il seguente periodo: «*Per gli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o inferiore al 35 per cento delle spese correnti sono ammesse, in deroga al limite del 20 per cento e comunque nel rispetto degli obiettivi del patto di stabilità interno e dei limiti di contenimento complessivi delle spese di personale, le assunzioni per turn-over che consentano l'esercizio delle funzioni fondamentali previste dall'articolo 21, comma 3, lettera b), della legge 5 maggio 2009, n. 42*». Le funzioni, e i relativi servizi, da considerare fondamentali per i Comuni, sono state individuate, provvisoriamente, dall'art. 21, comma 3, della L. 5 maggio 2009 n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione).

Sulla situazione in fieri incidono, poi, direttamente le norme finanziarie introdotte con l'art. 14, comma 7, del D.L. n. 78/2010, convertito dalla legge n. 122/2010, che hanno ulteriormente sostituito l'art. 1, comma 557, della legge n. 296/2006, ribadendo i principi di:

- onnicomprensività delle voci di spesa per qualsiasi tipologia di personale alle dipendenze dell'ente locale;
- riduzione della spesa complessiva per il personale;
- razionalizzazione delle strutture burocratico – amministrative;
- contenimento della dinamica retributiva e occupazionale;
- riduzione della incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti attraverso la parziale reintegrazione dei cessati e il contenimento della spesa per il lavoro flessibile;
- applicazione del divieto assoluto di assunzione di personale a qualsiasi titolo e per qualsivoglia tipologia contrattuale in caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno.

Richiamata la disciplina in materia di assunzioni e di spesa di personale relativamente agli enti soggetti al patto di stabilità interno, tra i quali figura il Comune di Lomazzo, occorre ora verificare, nel rispetto della normativa vigente, se ed entro quali limiti sia possibile pervenire all'acquisizione di personale attraverso il ricorso alla procedura di mobilità tra enti pubblici ai sensi dell'art. 30, comma 2-bis, del D.Lgs n. 165/2001.

Sugli ambiti di operatività dell'istituto sono intervenute, come detto in precedenza, diverse pronunce della Magistratura contabile in sede consultiva che hanno posto in evidenza l'intento del legislatore di evitare incrementi incontrollati della spesa di personale non solo in relazione al singolo ente, ma all'intero

comparto, escludendo che il trasferimento per mobilità potesse essere configurato ed utilizzato per consentire l'instaurazione di rapporti di lavoro al di fuori dei limiti numerici e di spesa previsti dalla disciplina vigente (in particolare, Sez. reg. Lombardia, delibere n.33 e n.91 del 2008, ripresa quest'ultima dalla delibera n. 21/SEZAUT/2009 in data 9 novembre 2009 della Sezione delle autonomie della Corte).

È opportuno sottolineare che il ricorso all'istituto della mobilità, per far fronte alle esigenze di approvvigionamento di personale da parte delle amministrazioni pubbliche, è stato opportunamente valutato con favore dal legislatore, sia con la previsione dell'obbligo di esperire le relative procedure prima del ricorso a nuovi concorsi per assunzioni (art. 30, comma 2-bis, d.lgs. 165/2001), sia, per quanto qui maggiormente viene in rilievo, valorizzando tale istituto in costanza del regime vincolistico delle assunzioni, dettato da esigenze di finanza pubblica.

Il quadro normativo ed esegetico sopra delineato va, poi, completato con il richiamo all'art. 1, comma 47, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, tuttora vigente, a tenore del quale "in vigenza 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 specifica normativa è quella di garantire una più razionale distribuzione delle risorse tra le Amministrazioni pubbliche senza generare variazione della spesa complessiva e favorendo la stabilità dei livelli occupazionali (cfr. Sez. reg. contr. Lombardia, delibera n. 768/2010/PAR).

Su tale aspetto si è espresso anche il Dipartimento della Funzione pubblica della Presidenza del Consiglio, con la circolare n. 4 del 2008 e, poi, con parere n. 13731 del 19 marzo 2010, affermando la configurabilità della mobilità in termini di neutralità di spesa solo ove essa intervenga tra amministrazioni entrambe sottoposte a vincoli in materia di assunzioni a tempo indeterminato.

Al contrario, la mobilità non può essere considerata neutrale e andrebbe computata come assunzione, quando l'amministrazione cedente non è sottoposta a vincoli sulle assunzioni, mentre lo è l'amministrazione ricevente che, in questo caso, potrà procedere alla costituzione di un nuovo rapporto di lavoro solo compatibilmente con il regime vincolistico della spesa e con le vacanze residue presenti in organico.

Sul tema della mobilità del personale sono recentemente intervenute le Sezioni riunite della Corte con una pronuncia di coordinamento della finanza pubblica, resa ai sensi dell'art. 17, comma 31, del D.L. 78/2009, convertito con

modificazioni dall'art. 1 della legge n. 102/2009, a seguito di deferimento da parte della Sezione di controllo per la Sardegna che, nel rimettere la questione controversa, aveva espresso avviso, tra l'altro, che il trasferimento per mobilità fosse a tutti gli effetti da considerare, da un lato, quale cessazione per l'ente di partenza e, dall'altro, quale assunzione per l'ente di destinazione e che la mobilità in entrata dovesse essere comunque subordinata alla verifica delle condizioni normative per effettuare nuove assunzioni.

Ebbene, nella pronuncia adottata con deliberazione n. 59/CONTR/2010 in data 6 dicembre 2010, le Sezioni riunite in sede di controllo, dopo aver richiamato la norma fondamentale in materia di mobilità volontaria del personale contenuta nel citato art. 1, co. 47, della legge n. 311/2004, hanno affermato che tale disposizione configura, per gli enti sottoposti a vincoli assunzionali, " la mobilità come un'ulteriore e prodromica possibilità di reclutamento in deroga ai limiti normativamente previsti".

"La mobilità si configura, dunque" – secondo l'indirizzo interpretativo delle Sezioni riunite – " come strumento per una più razionale distribuzione del personale tra le diverse amministrazioni preliminare alla decisione di bandire procedure concorsuali in ossequio al principio che, prima di procedere alla immissione, nei limiti consentiti dall'ordinamento, di nuovo personale, appare opportuno sperimentare iniziative volte ad una migliore e più razionale collocazione dei dipendenti già in servizio presso amministrazioni diverse". "La normativa e le procedure citate riprendono, peraltro, l'ipotesi di mobilità intercorrente tra amministrazioni entrambe sottoposte ad un regime vincolistico delle assunzioni".

Diverso è, invece, il caso di trasferimento di personale tra enti che non si trovino in analoga posizione sotto il profilo della soggezione ai vincoli di assunzione: "in tal caso 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 ...". (cfr. del. n. 59/CONTR/2010).

Le stesse Sezioni riunite, nell'esaminare una richiesta di parere in ordine alla compatibilità tra le operazioni di mobilità in uscita e in entrata tra comuni diversi e il divieto di assunzione sancito dall'art. 76, comma 4, del DL n. 112/2008 (convertito con modificazioni, dalla legge n. 113/2008) hanno avuto modo di rilevare che tali operazioni "non risultano neutrali come, *prima facie*, potrebbe apparire".

Nella delibera n. 53/CONTR/2010 si è sostenuto, infatti, che il divieto in questione "sia strumentale alla realizzazione degli obiettivi di risparmio di spesa stabiliti dall'art. 1, comma 557, della legge n. 296/2006, ... stante la

preminente finalità di riequilibrio dei bilanci degli enti interessati “alla procedura di mobilità, e che “sia riferito anche alle operazioni di mobilità in entrata”.

Ne deriva che il predetto vincolo assunzionale, espressamente richiamato dall’art. 14, comma 7, del D.L. n. 78/2010, deve essere interpretato come limitativo dell’autonomia decisionale degli enti inadempienti che, diversamente, non potrebbero realizzare gli obiettivi fissati dalla legge n. 296 per il contenimento della spesa di personale.

È stato, inoltre, osservato che il divieto di assunzione posto a carico degli enti inadempienti alle regole del patto di stabilità risulta esteso, con decorrenza 1° gennaio 2011, alla generalità degli enti locali nei quali l’incidenza delle spese di personale sulle spese correnti superi il limite fissato dal legislatore (art. 76, comma 7, del D.L. n. 112/2008, come sostituito dall’art. 14, comma 9, del D.L. n. 78/2010).

Conclusivamente, in relazione al quesito posto dal Comune di Lomazzo, alla luce dell’esame coordinato della legislazione vigente e delle pronunce di orientamento generale rese dalle Sezioni riunite della Corte, la Sezione afferma:

- la mobilità, anche intercompartimentale, è ammessa in via di principio, ai sensi dell’art. 1, co. 47, della legge n. 311/2004, tra amministrazioni sottoposte a discipline limitative anche differenziate, in quanto modalità di trasferimento di personale che non dovrebbe generare alcuna variazione nella spesa sia a livello del singolo ente che del complessivo sistema di finanza pubblica locale;
- perché possano essere ritenute neutrali (e, quindi, non assimilabili ad assunzioni/dimissioni), le operazioni di mobilità in uscita e in entrata, devono intervenire tra enti entrambi sottoposti a vincoli di assunzioni e di spesa ed in regola con le prescrizioni del patto di stabilità interno e rispettare gli obiettivi legislativi finalizzati alla riduzione della spesa e le disposizioni sulle dotazioni organiche;
- il divieto di assunzione posto a carico degli enti locali inadempienti alle prescrizioni del patto ovvero nei quali l’incidenza sulla spesa di personale non sia inferiore al 40% del totale delle spese correnti, ex art. 76, commi 4 e 7 del D.L. n. 112/2008, è da intendersi esteso anche alle operazioni di mobilità in entrata;
- qualora si verificano tutte le condizioni sopra richiamate i trasferimenti per mobilità non rientrano nei vincoli normativamente previsti in materia (quale, ad esempio, quello disposto per gli enti “virtuosi” nel limite del 20% della spesa corrispondente alle cessazioni dell’anno precedente).

Il Comune istante valuterà se la situazione conseguente alla definizione della procedura di mobilità e la posizione degli enti coinvolti rispetto alle regole del patto di stabilità ed ai vincoli assunzionali e di spesa siano o meno conformi ai parametri indicati, assumendo le conseguenti scelte gestionali di sua competenza.

**P.Q.M.**

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore  
(dott. Antonio Caruso)

Il Presidente  
(dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria

Il 28 marzo 2011

Il Direttore della Segreteria  
(dott.ssa Daniela Parisini)