



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

composta dai magistrati:

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

**Nell'adunanza del 3 febbraio 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, e successive modificazioni;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione n. 14 del 16 giugno 2000 e modificato con successive deliberazioni 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. 67 recante il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la legge 4 marzo 2009, n. 15;

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'art 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003;

Vista la richiesta di parere avanzata dal Sindaco del Comune di Biassono (Mi), con nota n. 643 del 17 gennaio 2011;

Vista l'ordinanza n.25 del 27.1.2011, con la quale il Presidente di questa Sezione di controllo ha convocato la Sezione per deliberare, tra l'altro, sulla richiesta in questione;

Udito il relatore, Cons. Angelo Ferraro,

### **Premesso in fatto**

Il Sindaco del Comune di Biassono (MI), con la richiesta in epigrafe, ha sollecitato il parere della Sezione in ordine alla corretta interpretazione dell'articolo 76, comma 7, del D.L. 112/2008, convertito con modificazioni dalla legge n. 133/2008, come sostituito dall'art. 14, comma 9, del D.L. n. 78/2010, convertito con modificazioni della legge n. 122/2010.

In particolare, è stato chiesto l'avviso della Corte sulla possibilità di escludere dal divieto di assunzioni previsto dalla norma in questione i trasferimenti per mobilità, anche intercompartimentale, come sembra emergere dagli orientamenti esegetici espressi da alcune Sezioni regionali della Magistratura contabile (Lombardia, n.123/2010/PAR e n. 768/2010/PAR Piemonte, n. 59/2010/SRCPIE/PAR) e contenuti nella delibera n. 59/CONTR/10 delle Sezioni riunite della Corte.

Al riguardo, l'Amministrazione istante, Ente con popolazione superiore ai 5000 abitanti, soggetto al Patto di stabilità interno:

- ha rappresentato di avere bandito un avviso di mobilità per la copertura di un posto di istruttore bibliotecario di cat C1 part-time a 24 ore, con la previsione che, in caso di esito favorevole della procedura, due dipendenti in servizio a tempo pieno avrebbero chiesto la riduzione delle ore lavorative da 36 a 24 "con una sostanziale invarianza dei costi a carico dell'Amministrazione comunale";
- ha sollevato la questione circa la legittima possibilità di acquisire, nel 2011, una unità di personale mediante trasferimento per mobilità, nel rispetto delle condizioni di legge, ma senza dover osservare i vincoli (di assunzione e di spesa) previsti dal citato art. 76, co. 7.

### **Considerato in tema di ammissibilità**

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta proveniente dal Comune di Biassono 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 pertengono 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 ulteriore 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 raccordano con le 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 definizione 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 considerazioni svolte 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 in esame la Sezione osserva che essa risponde ai requisiti indicati sopra (e, pertanto, è da ritenere ammissibile e può essere esaminata nel merito) in quanto inerente alla materia della contabilità pubblica, venendo nella fattispecie in rilievo le disposizioni finanziarie in tema di riduzioni della spesa pubblica e i vincoli assunzionali finalizzati al raggiungimento dell'equilibrio complessivo della finanza pubblica.

## Considerato in diritto

1. Come ricordato anche dal Comune di Biassono, la materia delle assunzioni di personale a seguito di procedure di mobilità ha formato oggetto di numerose pronunce di questa Sezione alle quali si ritiene di rinviare per i profili di carattere generale inerenti l'istituto dei trasferimenti per mobilità intercompartimentale e l'assetto normativo in tema di assunzioni di personale e limiti di spesa.

Rispetto alla richiamata disciplina è intervenuto, poi, con disposizioni in parte modificative ed in parte soppressive, il decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122 (art. 14, commi 8, 9 e 10).

In particolare, il comma 9 dell'art. 14 della novella, sostitutivo del comma 7 dell'art. 76 del d.l. 112/2008, fa divieto di procedere ad assunzioni di personale, a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale, per tutti gli enti, soggetti o meno al patto, nei quali l'incidenza delle spese di personale sia pari o superiore al 40% delle spese correnti. Per i restanti enti è prevista, comunque, una restrizione delle assunzioni, possibile solo "nel limite del 20 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente".

A decorrere dalla data del 1° gennaio 2011, per effetto della modifica introdotta dall'art. 1, comma 118, della legge 13 dicembre n. 220, "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'art. 21, comma 3, lettera b) , della legge 5 maggio 2009, n. 42".

Sulla portata interpretativa della nuova disposizione la Sezione si è già espressa con i pareri n. 955/2010 e 965/2010, le cui considerazioni si intendono integralmente richiamate nella presente pronuncia.

Nello specifico, si è affermato che la norma di cui all'art. 14, co. 9, è sicuramente applicabile ai comuni con popolazione superiore ai 5000 abitanti, soggetti al patto di stabilità, e concorre per questi enti ad individuare un duplice vincolo, diretto ad evitare incrementi incontrollati sia della spesa che del numero del personale dipendente (cfr. sul punto, delibere n. 817/2010/PAR e n. 881/2010/PAR di questa Sezione reg. di controllo).

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.

2. 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 Biassono, 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).

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).

3. In relazione al quesito posto dal Comune di Biassono, alla luce dell'esame coordinato della legislazione vigente e delle pronunce di orientamento generale rese dalle Sezioni riunite della Corte (delibere n. 53/CONTR/PAR e 59/CONTR/PAR), 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 della 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 possono derogare ai vincoli normativamente previsti (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, già avviata nel corso del 2010, 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.

#### **PQM**

nelle su estese considerazioni è il parere della Sezione.

Il Relatore  
(Cons Angelo Ferraro)

Il Presidente  
(Dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria  
14 febbraio 2011  
Il Direttore della Segreteria  
(dott.ssa Daniela Parisini)