



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

composta dai Magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
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 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;

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. 420 del 13 gennaio 2011 pervenuta a questa Sezione dal Sindaco del Comune di Cologno al Serio (BG);

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 Cologno al Serio (BG);

Udito il relatore, dott. Massimo Valero;

### **PREMESSO IN FATTO**

Con la nota indicata in epigrafe il Sindaco del Comune di Cologno al Serio (BG) ha formulato alla Sezione una richiesta di parere su quanto segue.

Il Comune di Cologno al Serio ha rispettato il patto di stabilità per l'anno 2010 e l'obbligo di contenimento della spesa per il personale. Nel corso di tale anno un proprio dipendente di categoria D3 si è trasferito mediante mobilità volontaria in altro Comune soggetto al patto di stabilità, senza sostituzione.

Ora, il Comune vorrebbe coprire altro posto vacante di categoria C mediante l'istituto della mobilità, ai sensi dell'art. 30 del d.lgs. n. 165/2001.

Il Comune chiede, pertanto, se sia possibile indire tale procedura di mobilità per la copertura di tale posto vacante di categoria C e, sussistendo orientamenti interpretativi discordi, 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, di cui all'art. 14, comma 9, del D.L. 31 maggio 2010 n. 78, conv. in L. 30 luglio 2010, n. 122.

### **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.

Nel quesito in esame è preliminarmente richiamato il quadro normativo di riferimento, che ha fatto insorgere nell'Amministrazione richiedente il dubbio interpretativo esposto. 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).

Le problematiche derivanti dall'applicazione delle disposizioni in tema di assunzioni di personale, nel caso di procedure di mobilità, hanno formato oggetto di numerose pronunce di questa Sezione, alle quali è opportuno rimandare per i profili di carattere generale che disciplinano la materia (tra gli altri, si vedano i pareri nn. 123/2010, 443/2010, 521/2010 e 524/2010).

In particolare, con parere n. 123/2010, la Sezione ha ribadito, "richiamando le delibere 33 e 91/PAR/2008 e 18/PAR/2009 di questa Sezione sugli obiettivi che ciascun ente deve raggiungere per poter procedere a trasferimenti per mobilità", che "è necessario che l'ente presso il quale il dipendente sarà chiamato a prestare servizio sia nelle condizioni di poter assumere personale aggiuntivo. Per altro verso 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".

L'esclusione dal novero delle cessazioni di lavoro di quelle derivanti da trasferimento per mobilità deve essere riconducibile esclusivamente ai casi in cui si intenda procedere alla relativa sostituzione con una nuova assunzione dall'esterno e quindi con un aumento numerico del personale e del complessivo onere. Mentre la sostituzione con una corrispondente mobilità in entrata non genera alcuna variazione della spesa pubblica complessiva (parere n.524/2010).

Nel parere n.521/2010 è stato precisato che né la normativa sulla mobilità disciplinata dal d. lgs. n. 165 del 2001, né la disciplina sulla finanza pubblica che ha introdotto particolari limitazioni alla spesa di personale hanno limitato la possibilità di ricorrere a mobilità all'interno di categorie di enti che debbono applicare le stesse regole di finanza pubblica. 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.

Sempre in merito alle condizioni per ritenere sussistente la neutralità delle mobilità tra enti, il Dipartimento della Funzione pubblica con circolare n. 4/08 e con parere n. 13731 del 19 marzo 2010, ha precisato che "la mobilità, pur rappresentando sempre uno strumento finanziariamente da privilegiare, si configura in termini di neutralità di spesa solo se si svolge tra amministrazioni entrambe sottoposte a vincoli in materia di assunzioni a tempo indeterminato. In tal caso non si qualifica come assunzione da parte dell'amministrazione ricevente. Ne discende che non è computabile come cessazione, sotto l'aspetto finanziario, da parte dell'amministrazione cedente".

Inoltre, la Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, con deliberazione n. 21 del 9.11.2009 ha chiarito che "la mobilità di personale in uscita, comporta che, a seguito del trasferimento, il rapporto di lavoro prosegue con un altro datore di lavoro per cui l'amministrazione cedente può solo beneficiare, in termini di risparmio di spesa, dell'avvenuta cessazione del contratto (...), spesa che rimane inalterata in termini globali nell'ambito dell'intero settore pubblico" e 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". In conseguenza, al fine di procedere a nuove assunzioni (nella fattispecie, in enti non soggetti al patto di stabilità), "l'art. 1, comma 562, della legge n. 296 del 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".

Le Sezioni riunite della Corte dei conti, in sede di controllo, hanno concluso, nella recente deliberazione n. 59/CONTR/10 del 6 dicembre 2010, che "relativamente agli enti locali non sottoposti al patto di stabilità interno, nei confronti dei quali operano i vincoli in materia di assunzione previsti dall'articolo 1, comma 562 della legge n. 296 del 2006, le cessioni per mobilità volontaria possono essere considerate come equiparabili a quelle intervenute per collocamento a riposo nella sola ipotesi in cui l'ente ricevente non sia a sua volta sottoposto a vincoli assunzionali". Tale conclusione è avvalorata dalla considerazione 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)",

contenuta nella deliberazione n.53/2010 dell'11 novembre 2010 delle Sezioni Riunite della Corte dei conti.

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. In proposito, è particolarmente significativo il disposto di cui all'art. 1, comma 47 della L. 30.12.2004 n. 311 (Legge finanziaria 2005), a mente 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.

Alla luce delle riportate soluzioni interpretative può ritenersi non applicabile il limite del 20 per cento della spesa per il personale corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente, di cui all'art. 14, comma 9, del D.L. n. 78/2010, conv. in L. n. 122/2010, nel caso in cui, all'esito della procedura di mobilità, si verificano le predette circostanze che consentono di escludere le uscite di personale per mobilità volontaria dal novero delle "cessazioni" dell'anno precedente, cui fa espresso riferimento la norma in questione.

Conclusivamente:

- 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. Massimo Valero)

Il Presidente  
(dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria

il 16 febbraio 2011

Il Direttore della Segreteria  
(dott.ssa Daniela Parisini)