



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

composta dai magistrati:

dott.ssa Simonetta Rosa	Presidente
dott. Giancarlo Astegiano	Consigliere
dott.ssa Laura De Rentiis	Primo Referendario
dott. Donato Centrone	Referendario
dott. Andrea Luberti	Referendario
dott. Paolo Bertozzi	Referendario
dott. Cristian Pettinari	Referendario
dott. Giovanni Guida	Referendario (relatore)
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio del 14 ottobre 2015

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;

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 nota del giorno 2 settembre 2015, prot. n. 7130, con la quale il Sindaco del Comune di Binago ha richiesto 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'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta del sindaco del comune sopra citato;

Udito il relatore dott. Giovanni Guida;

### **PREMESSO CHE**

Il Sindaco del Comune di Binago, con nota del giorno 2 settembre 2015, dopo aver premesso che

- «il Comune di Binago al 1 gennaio 2015 contava in organico n. 3 dipendenti in servizio presso l'area di vigilanza: n. 1 categoria giuridica D3 - n. 2 categoria giuridica C;
- il 2 agosto 2015, il dipendente in servizio presso questo Comune con la qualifica di Commissario di Polizia Locale, categoria giuridica D3 - posizione economica D3, è stato collocato a riposo;
- contestualmente è stata approvata la modifica della dotazione organica del personale di questo Ente prevedendo nell'Area Vigilanza, servizi di polizia locale - commercio - protezione civile, l'eliminazione del posto in qualifica professionale D3 e l'istituzione di posto di posizione giuridica di accesso in categoria D1 "Istruttore Direttivo - Commissario Aggiunto", a decorrere dal 02 agosto 2015;
- sono stati effettuati gli adempimenti preliminari alle ordinarie procedure di assunzione di personale nell'area di vigilanza con accesso in categoria D1 "Istruttore Direttivo - Commissario Aggiunto", mediante l'attivazione procedura ex art. 34-bis D.Lgs. 165/01;
- considerato che a tutt'oggi non si è ancora potuto ricoprire il posto lasciato scoperto;
- considerato inoltre che, per motivi personali, un dipendente nell'area di vigilanza cat. C2 di questo Ente ha espresso la volontà di trasferirsi ad altro Comune il cui dipendente della medesima area di Vigilanza ma di categoria D1 è favorevole a prendere servizio presso questo Ente mediante interscambio»,

ha chiesto un parere in merito, «visto l'art. 1 della legge 190/2014 e la delibera della Corte dei conti n. 19/2015, alla possibilità di effettuare un trasferimento per mobilità con la procedura di mobilità "con interscambio" del personale tra i due Enti anche se inquadrati in categoria diverse, in specifico "C" e "D". Dato atto che la differenza di

spesa per questo Ente viene compensata dalla cessazione del dipendente in categoria D3 mentre per l'altro Ente si prospetta un risparmio essendo il subentrante in categoria inferiore».

### **AMMISSIBILITA' SOGGETTIVA**

La richiesta di parere di cui sopra è intesa ad avvalersi della facoltà prevista dalla norma contenuta nell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, la quale dispone che le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane possono chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti "pareri in materia di contabilità pubblica".

La funzione consultiva delle Sezioni regionali è inserita nel quadro delle competenze che la legge 131/2003, recante adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha attribuito alla Corte dei conti.

La Sezione è chiamata, preliminarmente, a pronunciarsi sull'ammissibilità della richiesta, con riferimento ai parametri derivanti dalla natura della funzione consultiva prevista dalla normazione sopra richiamata.

Con particolare riguardo all'individuazione dell'organo legittimato a inoltrare le richieste di parere dei Comuni, si osserva che il sindaco del Comune è l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere, in quanto riveste il ruolo di rappresentante dell'ente ai sensi dell'art. 50 T.U.E.L.

Da questo punto di vista, in attesa che il Consiglio delle Autonomie locali della Lombardia eserciti pienamente le funzioni ad esso deferite dall'art. 7, ottavo comma, della legge n. 131 del 2003, la richiesta di parere deve essere dichiarata ammissibile (v. deliberazione n. 16/2014/PAR di questa Sezione).

### **AMMISSIBILITA' OGGETTIVA**

Con riguardo alle condizioni di ammissibilità oggettiva, occorre rilevare che la disposizione contenuta nel comma 8, dell'art. 7 della legge 131/2003 deve essere raccordata con il precedente comma 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 comma 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; le attribuzioni consultive si connotano, piuttosto, 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, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione unitaria 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).

L'attività consultiva, in sostanza, ha la medesima funzione d'indirizzo degli Enti locali al raggiungimento di obiettivi e finalità di gestione che ricalcano i contenuti tipici dell'attività di controllo della Corte: in tal modo gli Enti possono raggiungere gli obiettivi stessi sin dall'inizio dell'attività nell'ambito di un moderno concetto della funzione di controllo collaborativo.

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.

E' stato, altresì, specificato da parte della costante giurisprudenza delle Sezioni di controllo la necessaria sussistenza dell'ulteriore presupposto della rilevanza generale della questione sollevata con la richiesta di parere (cfr. *ex plurimis* Sez. Lombardia n.528/2013). Questo presupposto determina, in altre parole, che possano essere ricondotte alla funzione consultiva della Corte le sole richieste di parere volte ad ottenere un esame da un punto di vista astratto e su temi di carattere generale.

Alla luce dei predetti parametri la richiesta di parere in esame deve ritenersi anche oggettivamente ammissibile.

## **MERITO**

**1.** Deve preliminarmente evidenziarsi come l'analisi delle questioni proposte dall'Ente rimane circoscritta ai profili generali ed astratti relativi all'interpretazione delle disposizioni che vengono in rilievo, essendo preclusa qualunque interferenza sulle scelte gestionali riservate alla discrezionalità dell'Ente.

Giova, altresì, sempre preliminarmente ricordare come la disciplina relativa alle assunzioni di personale sia stata profondamente incisa dal recente Legislatore, rendendo necessari diversi interventi interpretativi anche da parte della Sezione Autonomie di questa Corte, alle cui Deliberazioni non può che rinviarsi per la ricostruzione generale del quadro normativo generale di riferimento (cfr. deliberazioni n. 28/2015/QMIG; n. 27/2015/QMIG; n. 26/2015/QMIG e n. 19/2015/QMIG).

Venendo al profilo specifico oggetto della richiesta di parere in esame, va messo in evidenza come il tema della compatibilità della mobilità con interscambio e la disciplina recata dall'art. 1 della legge n. 190/2014 sia stata affrontata da un parere del Dipartimento della Funzione Pubblica (prot. n. 20506 del 27 marzo 2015), che appare ammettere la possibilità del ricorso a tale strumento anche sotto il vigore della disciplina vincolistica ora richiamata. Nella suddetta nota si legge, al riguardo, che: «la definizione di "mobilità per interscambio" o "mobilità per compensazione" può essere mutuata dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 5 agosto 1988, n. 325, recante "Procedure per l'attuazione del principio di mobilità nell'ambito delle pubbliche amministrazioni", che, all'articolo 7, dispone che è consentita in ogni momento, nell'ambito delle dotazioni organiche, la mobilità dei singoli dipendenti presso la stessa od altre amministrazioni, anche di diverso comparto, nei casi di domanda congiunta di compensazione con altri dipendenti di corrispondente profilo professionale, previo nulla osta dell'amministrazione di provenienza e di quella di destinazione. La descritta definizione va oggi calata nel contesto dell'articolo 30 del d.lgs. 165/2001 che disciplina le procedure di mobilità di personale tra amministrazioni diverse. Nel rispetto dei principi di imparzialità e trasparenza che devono guidare l'azione e la gestione delle risorse da parte delle pubbliche amministrazioni, il comma 1 del predetto articolo 30 prevede l'obbligo, in ogni caso, di far precedere i passaggi per mobilità dalla pubblicazione di appositi bandi. A fronte della disciplina di carattere generale il Dipartimento della funzione pubblica si è già espresso nel senso di ritenere che rispetto alla mobilità per interscambio si possa prescindere dall'adozione di avvisi pubblici ai sensi dell'articolo 30, comma 1, del d.lgs. 165/2011. In ogni caso, rimane ferma la necessità che le amministrazioni coinvolte accertino che non vi siano controinteressati al passaggio, nel rispetto dei principi di imparzialità e trasparenza già richiamati, eventualmente ricorrendo, a seconda della dimensione organizzativa e del numero dei dipendenti, ad un interpello interno finalizzato a verificare l'eventuale contestuale interesse alla mobilità di altri dipendenti da sottoporre a valutazione». In questi termini si è, dunque, fornita risposta ad uno specifico quesito posto dall'Upi e dall'Anci al suddetto Dipartimento con nota del 9 marzo 2015, nella quale si è chiesta conferma del fatto che risultasse «consentita la mobilità per interscambio o per compensazione tra pubbliche amministrazioni, in quanto neutrale ai fini della ricollocazione del personale soprannumerario».

La giurisprudenza di questa Corte ha avuto in più occasioni modo di precisare gli elementi che connotano la peculiare forma di mobilità in esame. Si è avuto, nello specifico, modo di evidenziare (cfr. Sez. regionale di controllo per il Veneto Deliberazione n. 65/2013) che il ricorso a detta procedura deve essere accompagnato da una serie di cautele tese ad evitare che possano essere elusi i rigidi vincoli imposti dal legislatore in materia di riduzione della spesa per il personale delle amministrazioni pubbliche e di *turn over*. In queste sede, in particolare, merita di essere ricordato che *“l’interscambio deve avvenire tra dipendenti appartenenti alla stessa qualifica funzionale”*.

**2.** Nella fattispecie oggetto della richiesta di parere in esame appare mancare il presupposto ora richiamato, in quanto la mobilità avrebbe ad oggetto personale inquadrato in categorie diverse. Ciò comporta in via consequenziale il venir meno, per le amministrazioni coinvolte, della necessaria neutralità finanziaria, come, del resto, ammesso dallo stesso Comune istante, che riterrebbe di compensare il maggior onere a suo carico mediante le risorse liberate dalla cessazione di altro dipendente. Tali risorse, però, come chiaramente evidenziato dalla giurisprudenza della Sezione Autonomie di questa Corte sopra richiamata, nella vigenza della disciplina introdotta dalla legge n. 190/2014, non possono che essere destinate in via prioritaria alla ricollocazione del personale sovranumerario degli Enti di Area vasta.

Quanto ora rilevato rende evidente l’impossibilità di far ricorso a monte, nel caso in esame, all’istituto della mobilità con interscambio.

Tenuto conto della circostanza che la fattispecie prospettata nella richiesta di parere riguarda la Polizia locale, si ricorda, infine, come il Legislatore sia nuovamente intervenuto *in subiecta materia* con il D.L. 19 giugno 2015, n. 78, convertito con modificazioni dalla L. 6 agosto 2015, n. 125. All’art. 5 si è, infatti, previsto che:

“1. In relazione al riordino delle funzioni di cui all'articolo 1, comma 85, della legge 7 aprile 2014, n. 56, e fermo restando quanto previsto dal comma 89 del medesimo articolo relativamente al riordino delle funzioni da parte delle regioni, per quanto di propria competenza, nonché quanto previsto dai commi 2 e 3 del presente articolo, il personale appartenente ai Corpi ed ai servizi di polizia provinciale di cui all'articolo 12 della legge 7 marzo 1986, n. 65, transita nei ruoli degli enti locali per lo svolgimento delle funzioni di polizia municipale, secondo le modalità e procedure definite con il decreto di cui all'articolo 1, comma 423, della legge 23 dicembre 2014, n. 190.

2. Gli enti di area vasta e le città metropolitane individuano il personale di polizia provinciale necessario per l'esercizio delle loro funzioni fondamentali, fermo restando quanto previsto dall'articolo 1, comma 421, della legge 23 dicembre 2014, n. 190.

3. Le leggi regionali riallocano le funzioni di polizia amministrativa locale e il relativo personale nell'ambito dei processi di riordino delle funzioni provinciali in attuazione di quanto previsto dall'articolo 1, comma 89, della legge 7 aprile 2014, n. 56.

4. Il personale non individuato o non riallocato, entro il 31 ottobre 2015, ai sensi dei commi 2 e 3, e' trasferito ai comuni, singoli o associati, con le modalita' di cui al comma 1. Nelle more dell'emanazione del decreto di cui al medesimo comma 1, gli enti di area vasta e le citta' metropolitane concordano con i comuni del territorio, singoli o associati, le modalita' di avvalimento immediato del personale da trasferire secondo quanto previsto dall'articolo 1, comma 427, della legge 23 dicembre 2014, n. 190.

5. Il transito del personale di cui al comma 1 nei ruoli degli enti locali avviene nei limiti della relativa dotazione organica e della programmazione triennale dei fabbisogni di personale, in deroga alle vigenti disposizioni in materia di limitazioni alle spese ed alle assunzioni di personale, garantendo comunque il rispetto del patto di stabilita' interno nell'esercizio di riferimento e la sostenibilita' di bilancio. Si applica quanto previsto dall'articolo 4, comma 1.

6. Fino al completo assorbimento del personale di cui al presente articolo, e' fatto divieto agli enti locali, a pena di nullita' delle relative assunzioni, di reclutare personale con qualsivoglia tipologia contrattuale per lo svolgimento di funzioni di polizia locale. Sono fatte salve le assunzioni di personale a tempo determinato effettuate dopo la data di entrata in vigore del presente decreto, anche se anteriormente alla data di entrata in vigore della relativa legge di conversione, per lo svolgimento di funzioni di polizia locale, esclusivamente per esigenze di carattere strettamente stagionale e comunque per periodi non superiori a cinque mesi nell'anno solare, non prorogabili.

7. Le disposizioni del presente articolo sono applicabili nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con le disposizioni dei rispettivi statuti e con le relative norme di attuazione, anche con riferimento alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3".

Il recentissimo Legislatore, dunque, ha introdotto una disciplina specifica volta al ricollocamento del personale della polizia provinciale nei correlati ruoli degli altri Enti locali, introducendo deroghe ulteriori rispetto alla normativa vincolistica in tema di spesa del personale (cfr. comma 5), e presidiando (comma 6) il perseguimento di tale finalita' con la comminazione della sanzione di nullita' di qualsivoglia assunzione posta in essere dagli enti locali relativa al reclutamento di personale con qualsivoglia tipologia contrattuale per lo svolgimento di funzioni di polizia locale. Sono fatte salve le sole assunzioni di personale a tempo determinato per lo svolgimento di funzioni di polizia locale, esclusivamente per esigenze di carattere strettamente stagionale e comunque per periodi non superiori a cinque mesi nell'anno solare, non prorogabili.

**P.Q.M.**

nelle suesposte considerazioni è il parere della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Lombardia.

Il Relatore  
(dott. Giovanni Guida)

Il Presidente  
(dott.ssa Simonetta Rosa)

Depositata in Segreteria  
Il 26 ottobre 2015  
Il Direttore della Segreteria  
(dott.ssa Daniela Parisini)