



**REPUBBLICA ITALIANA**

**LA CORTE DEI CONTI**

**IN**

**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA  
LOMBARDIA**

composta dai magistrati:

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

**nell'adunanza in camera di consiglio del 13 luglio 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 n. 1028 del 16 aprile 2015, con la quale il comune di Sormano (CO) ha chiesto un parere nell'ambito delle funzioni consultive attribuite alle Sezioni regionali di questa Corte;

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. Paolo Bertozzi.

#### **premessato che**

Con la nota sopra citata il Sindaco di Sormano, comune di 630 abitanti non sottoposto alla disciplina del patto di stabilità interno, riferisce che l'ente intende concedere in mobilità un dipendente ad comune soggetto al patto di stabilità.

Richiamate la legge 23 dicembre 2014, n. 190 e la Circolare del Dipartimento della funzione pubblica n. 1 del 29 gennaio 2015, formula i seguenti quesiti:

1. se la cessione del dipendente in mobilità possa essere considerata cessazione;
2. se il comune cedente possa sostituire il dipendente ceduto con un procedimento di mobilità ordinaria (con ente sottoposto a patto e non);
3. se il comune cedente abbia l'unica possibilità di ricorrere alla mobilità delle liste di mobilità delle province, sulla base della Circolare Madia;
4. se nel costo del personale debba essere considerata anche la spesa del dipendente ceduto nel caso in cui il comune concedesse la mobilità.

#### **ammissibilità**

L'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, recante "*disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*", prevede che le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane possano richiedere pareri in materia di contabilità pubblica alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

Quest'ultime risultano quindi investite, per effetto della legge sopra citata, di una nuova funzione di consulenza che si affianca a quella del controllo sulla sana gestione finanziaria degli enti locali, previsto dal precedente comma 7, quale ulteriore esplicitazione delle "forme di collaborazione" tra la Corte dei conti e le autonomie territoriali promossa dalla stessa legge al fine di assicurare il coordinamento della finanza pubblica.

La Sezione Autonomie della stessa Corte dei conti, con atto del 27 aprile 2004, in seguito integrato con le deliberazioni n. 5/AUT/2006 e n. 9/SEZAUT/2009, ha fissato i principi e le modalità per l'esercizio della funzione consultiva sopra descritta, individuando, tra l'altro, i soggetti legittimati alla richiesta di parere e le singole materie riconducibili alla nozione di contabilità pubblica.

Questa Sezione regionale è quindi chiamata a verificare, in via preliminare, l'ammissibilità della richiesta in esame, sia sotto il profilo soggettivo (legittimazione dell'organo richiedente) sia sotto il profilo oggettivo (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica).

#### I. Ammissibilità soggettiva.

L'art. 7, comma 8, della citata legge 5 giugno 2003, n. 131, come detto, riserva la facoltà di richiedere pareri in materia di contabilità pubblica esclusivamente alle Regioni e, *"di norma per il tramite del consiglio delle Autonomie locali"*, ai Comuni, alle Province e alle Città metropolitane.

Tale facoltà, stante la natura speciale della funzione consultiva attribuita alla Corte, non può pertanto essere estesa a soggetti diversi da quelli espressamente indicati dalla legge. La legittimazione alla richiesta di parere, inoltre, per i riflessi che ne possono scaturire sulla gestione finanziaria dell'ente, deve essere riconosciuta all'organo legislativamente investito della rappresentanza legale dell'ente medesimo ed individuabile, di regola, nel Presidente della Giunta regionale, nel Sindaco e nel Presidente della Provincia.

La mancata formulazione delle richieste provenienti da Comuni, Province e Città metropolitane per il tramite del Consiglio delle autonomie locali, secondo il consolidato orientamento della Sezione, non impedisce l'ammissibilità delle stesse, in attesa dell'entrata in funzione del predetto organo.

La richiesta di parere in esame, proveniente dal Sindaco del comune, legale rappresentante dell'ente e, come tale, legittimato a proporla, deve quindi ritenersi ammissibile sotto il profilo soggettivo.

#### II. Ammissibilità oggettiva.

La facoltà di richiedere pareri, oltre ad essere limitata ai soggetti sopra indicati, risulta legislativamente circoscritta alla sola materia della contabilità pubblica.

La funzione di consulenza riconosciuta alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti non è quindi di carattere generale, ma, coerentemente con le finalità di coordinamento della finanza pubblica perseguite dalla legge attributiva, si esplica esclusivamente su quesiti attinenti l'interpretazione di norme di contabilità e finanza pubblica, in modo da assicurarne una uniforme applicazione da parte delle autonomie territoriali.

Le Sezioni Riunite della Corte dei conti, chiamate a pronunciarsi nell'esercizio delle funzioni di coordinamento ad esse assegnate dall'art. 17, comma 31, del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, con la deliberazione n. 54/2010, hanno precisato che la funzione consultiva deve svolgersi anche in ordine a quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica, e in grado di

ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'ente e sui pertinenti equilibri di bilancio.

Si ritiene, in ogni caso, che il parere possa essere fornito solo rispetto a questioni di carattere generale che si prestino ad essere considerate in astratto, escludendo ogni valutazione su atti o casi specifici che determinerebbe un'ingerenza della Corte nella concreta attività dell'ente e, in ultima analisi, una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza riconosciuta alla Corte dei conti dalla Costituzione repubblicana.

Le Sezioni regionali non possono pronunciarsi, inoltre, su quesiti che implicino valutazioni di comportamenti amministrativi suscettibili di interferire con altre funzioni intestate alla stessa Corte dei conti, ad altri organi giurisdizionali o a soggetti pubblici investiti dalla legge di funzioni di controllo o consulenza in determinate materie.

Alla luce delle predette considerazioni, la richiesta di parere in esame deve ritenersi ammissibile anche sotto il profilo oggettivo in quanto pone quesiti riguardanti la corretta interpretazione di disposizioni in materia di personale degli enti locali anche agli effetti del rispetto dei vincoli imposti dalle leggi di coordinamento della finanza pubblica.

#### **merito**

I quesiti formulati dal comune istante investono la materia della mobilità dei dipendenti degli enti locali alla luce dei vincoli e dei limiti alla spesa di personale imposti dalle leggi statali di coordinamento della finanza pubblica.

La questione, più volte affrontata nei pareri resi dalle Sezioni di controllo di questa Corte, deve essere in parte riconsiderata alla luce delle disposizioni introdotte dalla legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità per il 2015) che ha previsto una speciale procedura di mobilità diretta a ricollocare il personale soprannumerario delle province, interessate, come è noto, da un processo di riordino istituzionale ancora in atto.

L'art. 1, comma 424, della legge sopra citata stabilisce infatti che *"le regioni e gli enti locali, per gli anni 2015 e 2016, destinano le risorse per le assunzioni a tempo indeterminato, nelle percentuali stabilite dalla normativa vigente, all'immissione nei ruoli dei vincitori di concorso pubblico collocati nelle proprie graduatorie vigenti o approvate alla data di entrata in vigore della presente legge e alla ricollocazione nei propri ruoli delle unità soprannumerarie destinatarie dei processi di mobilità. Esclusivamente per le finalità di ricollocazione del personale in mobilità le regioni e gli enti locali destinano, altresì, la restante percentuale della spesa relativa al personale di ruolo cessato negli anni 2014 e 2015, salva la completa ricollocazione del personale soprannumerario. Fermi restando i vincoli del patto di stabilità interno e la sostenibilità finanziaria e di bilancio dell'ente, le spese per il personale ricollocato secondo il presente comma non si calcolano, al fine del rispetto del tetto di spesa di cui al comma 557 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296. Il numero delle unità di personale ricollocato o*

*ricollocabile è comunicato al Ministro per gli affari regionali e le autonomie, al Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e al Ministro dell'economia e delle finanze nell'ambito delle procedure di cui all'accordo previsto dall'articolo 1, comma 91, della legge 7 aprile 2014, n. 56. Le assunzioni effettuate in violazione del presente comma sono nulle."*

La definizione dell'esatta portata applicativa della disposizione richiamata, soprattutto con riferimento al rapporto con le "ordinarie" procedure di mobilità di personale, deve ritenersi pertanto preliminare all'esame dei quesiti proposti.

La Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, chiamata a pronunciarsi in sede di questione di massima su una serie di problematiche interpretative riguardanti la norma, con la deliberazione n. 19/2015/QMIG del 16 giugno 2015, ne ha chiarito l'ambito di applicazione ritenendo, tra l'altro, che *" per il 2015 ed il 2016 agli enti locali è consentito indire bandi di procedure di mobilità riservate esclusivamente al personale soprannumerario degli enti di area vasta; a conclusione del processo di ricollocazione del personale soprannumerario destinatario dei processi di mobilità, è ammissibile indire le ordinarie procedure di mobilità volontaria"*.

Si afferma in sostanza che, contrariamente a quanto prospettato da questa Sezione nel rimettere la questione di massima (deliberazione n. 85/2015/QMIG del 24 febbraio 2015), la riserva in favore dei dipendenti soprannumerari delle province non consenta agli enti locali di procedere ad acquisizione di personale con le ordinarie procedure di mobilità anche quando queste risultino neutre ai fini della finanza pubblica secondo il consolidato orientamento della giurisprudenza contabile.

L'esigenza di conservare le posizioni lavorative dei dipendenti soprannumerari, in cui è ravvisabile la prioritaria finalità della disciplina in esame, comporta la temporanea derogabilità non solo del regime delle assunzioni dall'esterno, ma anche delle disposizioni che consentono di ricoprire posti vacanti in organico mediante passaggio diretto dei dipendenti in servizio presso altre amministrazioni che ne facciano richiesta (c.d. mobilità volontaria).

L'interpretazione funzionale sopra descritta porta la stessa Sezione delle Autonomie ad ammettere che se *"l'ente deve coprire un posto di organico per il quale è prevista una specifica e legalmente qualificata professionalità attestata, ove contemplato dalla legge, da titoli di studio precisamente individuati e che tale assunzione è necessaria per garantire l'espletamento di un servizio essenziale, alle cui prestazioni la predetta professionalità è strettamente e direttamente funzionale, non potrà ricollocare in quella posizione unità soprannumerarie sprovviste di tale requisiti; sussistendo tali condizioni e constatata l'inesistenza di tali professionalità tra le unità soprannumerarie da ricollocare, l'ente potrà procedere ad assumere nei modi ordinari"*

Si precisa peraltro che *tale ricerca va riferita non al solo personale della Provincia di appartenenza, ma a tutto il personale delle Province interessate alla ricollocazione, individuato ai sensi del comma 422 dell'art. 1, della legge 190/2014*".

Il principio, espressamente affermato per procedure ordinarie di assunzione può essere esteso con i medesimi limiti anche per l'acquisizione di personale in mobilità da altri enti. Alla luce delle predette considerazioni è pertanto possibile affermare che nel biennio 2015-2016 gli enti territoriali non possono attivare procedure di mobilità volontaria se non destinate alla ricollocazione del personale soprannumerario delle province, salvo il caso in cui la copertura del posto in organico sia destinata ad una specifica professionalità richiesta dalla legge non rinvenibile tra le unità da ricollocare.

Al termine del predetto periodo, o comunque a conclusione della ricollocazione del personale provinciale, gli stessi enti territoriali potranno riattivare le procedure ordinarie di mobilità nel rispetto dei limiti imposti dalle leggi di coordinamento della finanza pubblica che si richiamano di seguito.

L'art. 1, comma 47, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 stabilisce che *"in vigore 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 predetta disposizione è stata oggetto di ripetute pronunce delle Sezioni di controllo della Corte dei conti, chiamate a chiarirne la portata applicativa rispetto all'ammissibilità del ricorso al trasferimento per mobilità in deroga ai vincoli di assunzione del personale stabiliti dalla legge (Sezioni riunite, deliberazioni n. 53/CONTR/2010 e 59/CONTR/2010; Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 21/2009; Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazioni n. 539/2013/PAR, n. 90/2013/PAR, n. 373/2012, n. 169/2012/PAR).

Si è ritenuto, in particolare, che la deroga al regime limitativo delle assunzioni recata dalla disposizione di legge in esame si fonda sul fatto che la mobilità, anche intercompartimentale, tra amministrazioni sottoposte a disciplina limitativa, non genera alcuna variazione della spesa complessiva e quindi l'operazione risulta neutra per la finanza pubblica.

Le Sezioni riunite di questa Corte hanno precisato sul punto che l'obiettivo della neutralità finanziaria si può conseguire, a livello di comparto, quando entrambe le amministrazioni pubbliche interessate dal processo di mobilità siano soggette a vincoli di assunzione e, in particolare, trattandosi di enti locali siano in regola con le prescrizioni del patto di stabilità (Sezioni riunite, deliberazione n. 53/CONTR/2010).

Al contrario, quando l'amministrazione cedente non è sottoposta a vincoli assunzionali che riguardano, viceversa, solo l'amministrazione ricevente, la mobilità non può essere considerata neutrale, integrando a tutti gli effetti una nuova assunzione.

La stessa giurisprudenza contabile ha anche affrontato la questione relativa al rapporto tra la disposizione in esame e la disciplina del c.d. "turn-over" negli enti locali, e in particolare, per quanto riguarda gli enti soggetti al patto di stabilità, con l'art. 76, comma 7, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 oggi abrogato, con conclusioni che possono essere mantenute anche per la nuova disciplina dei vincoli assunzionali definita dall'art. art. 3 del decreto legge n. 90/2014.

La "neutralità finanziaria" della mobilità tra enti sottoposti ad un regime limitativo della facoltà di procedere al reclutamento di personale ha portato, conseguentemente, a ritenere che il trasferimento in mobilità, per l'ente di origine, non costituisce "cessazione" legittimante assunzioni sul mercato del lavoro esterno alla pubblica amministrazione; correlativamente l'ingresso di personale in mobilità, per l'ente destinatario, non costituisce "assunzione", e pertanto non comporta alcuna diminuzione della disponibilità di spesa da destinare alle nuove assunzioni (Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 373/2012/PAR).

Le predette asserzioni hanno recentemente trovato conferma anche sul piano normativo per effetto dell'art. 14, comma 7, del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito dalla legge 7 agosto 2012, n. 135 ove si afferma che *"le cessazioni dal servizio per processi di mobilità nonché a seguito dell'applicazione della disposizione di cui all'articolo 2, comma 11, lettera a), non possono essere calcolate come risparmio utile per definire l'ammontare delle disponibilità finanziarie da destinare alle assunzioni o il numero delle unità sostituibili in relazione alle limitazioni del turn over"*.

Il divieto di conteggiare la cessazione per mobilità agli effetti del risparmio di spesa da destinare a nuove assunzioni viene quindi ad essere ribadito in termini generali e conseguentemente esteso anche all'ipotesi di cessione di personale ad enti non sottoposti a vincoli assunzionali (per l'esame della portata applicativa della norma si rinvia alla deliberazione di questa Sezione n. 373/2012/PAR).

Il ricorso alla procedura di mobilità che consente, nei termini sopra riferiti, di derogare alla disciplina del turn-over, deve tuttavia ritenersi precluso agli enti sottoposti ai divieti assoluti di assunzione conseguenti alla violazione del patto di stabilità interno e degli obblighi di riduzione della spesa per il personale richiesti dalle leggi di coordinamento della finanza pubblica.

L'art. 76, comma 4, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112 vieta *"di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale"* agli enti che nell'esercizio precedente non abbiano rispettato il patto di stabilità interno e, in forza del rinvio disposto dall'art. 1, comma 557-ter, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, agli

enti (sottoposti al patto di stabilità) che non abbiano rispettato l'obbligo di riduzione della spesa di personale di cui al precedente comma 557.

Il divieto posto dalle predette disposizioni, come rilevato più volte nei pareri resi da questa Sezione, appare diretto, oltre che a sanzionare il mancato rispetto di un obbligo imposto dalla legge, anche a limitare sul piano amministrativo l'attività discrezionale dell'ente onde indurlo ad attivare una politica di riduzione della spesa di personale, quale voce che maggiormente incide sul più generale volume della spesa corrente.

Ciò detto, si riassumono le considerazioni sopra svolte per dare risposta ai quesiti formulati dall'ente, riproposti nell'ordine logico derivante dalla trattazione delle questioni affrontate nel presente parere.

Per effetto l'art. 1, comma 424, della legge di stabilità per il 2015, così come interpretato dalla Sezione delle Autonomie di questa Corte, il comune per l'intero biennio 2015-2016 potrà attivare procedure di mobilità solo per la ricollocazione del personale soprannumerario delle province (quesito n. 3).

Rimane pertanto esclusa, in vigenza del regime derogatorio sopra descritto, la possibilità di acquisire personale da altri enti mediante le ordinarie procedure di mobilità (quesito n. 2).

Decorso il predetto periodo, o comunque alla conclusione del processo di ricollocazione del personale delle province, il comune potrà sostituire il dipendente ceduto, attivando, secondo la disciplina generale, una procedura di mobilità di personale da altro ente soggetto a limiti di assunzione, sempreché sia rispettato il limite della spesa di personale. Si precisa infine che il comune che ceda un dipendente in mobilità non può considerare la cessazione agli effetti del risparmio di spesa da destinare a nuove assunzioni, come stabilito, anche per i comuni non sottoposti al patto di stabilità, dall'art. 14, comma 7, del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito dalla legge 7 agosto 2012, n. 135. (quesiti n. 1 e n. 4);

#### **P.Q.M.**

Nelle considerazioni che precedono è espresso il parere della Sezione.

Così deliberato nella Camera di consiglio del 13 luglio 2015.

Il Relatore  
(dott. Paolo Bertozzi)

Il Presidente  
(dott. Giancarlo Astegiano)

Depositato in Segreteria  
il 20/07/2015

Il Direttore della Segreteria  
(dott.ssa Daniela Parisini)