



**Delibera n. 71/2016/PAR  
Comune di San Giustino**

REPUBBLICA ITALIANA  
LA CORTE DEI CONTI  
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'UMBRIA  
composta dai seguenti magistrati:

Dott. Salvatore SFRECOLA	Presidente
Dott. Francesco BELSANTI	Primo Referendario
Dott.ssa Beatrice MENICONI	Primo Referendario relatore
Dott. Antonio DI STAZIO	Primo Referendario

nella Camera di consiglio dell' 8 giugno 2016

VISTO l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

VISTO il R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, recante il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali;

VISTA la deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei conti in sede di controllo n. 14 del 16 giugno 2000, recante il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della stessa Corte, modificata dalle deliberazioni delle medesime Sezioni Riunite nn. 2 del 3 luglio 2003 ed 1 del 17 dicembre 2004 e la deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229/CP del 19 giugno 2008;

VISTA la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54 del 17 novembre 2010, in tema di criteri per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo;

VISTO il D.L. del 1 luglio 2009, n.78, convertito con modificazioni dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, recante, tra l'altro, disposizioni in materia di attività consultiva della Corte dei conti;

VISTE le deliberazioni della Sezione delle Autonomie n. 3/SEZAUT/2014/QMIG e n. 4/SEZAUT/2014/QMIG;

VISTA la nota prot. n. 6815 del 10 maggio 2016, pervenuta il 13 maggio 2016 e assunta al protocollo al n. 918 in data 16 maggio 2016, con la quale il Sindaco del Comune di San

Giustino, per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali dell'Umbria, ha inoltrato a questa Sezione una richiesta di parere, ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 5 giugno 2003;

VISTA l'ordinanza con la quale il Presidente, su richiesta del Magistrato relatore, ha deferito la decisione sulla richiesta di parere all'esame collegiale della Sezione convocata per l'8 giugno 2016;

UDITO il relatore, Dott.ssa Beatrice Meniconi;

### **FATTO**

Il Sindaco del Comune di San Giustino ha inoltrato a questa Sezione Regionale di Controllo una richiesta di parere, per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali dell'Umbria, nella quale, dopo aver richiamato la normativa in tema di mobilità volontaria nel pubblico impiego (art. 30 del D.lgs. n. 165/2001), chiede l'interpretazione della normativa contenuta nell'art. 7 del D.P.C.M. 5 agosto 1988, n. 325 (mobilità per interscambio).

L'Ente chiede in particolare a questa Sezione di "esprimersi in ordine alla legittimità della mobilità ex art. 7 del D.P.C.M. 5 agosto 1988, n. 325 quando nell'applicabilità della mobilità di interscambio – nell'ambito del corrispondente profilo professionale ed in presenza di omogeneità di mansioni – per uno degli enti ciò comporti un incremento della spesa, compensata dalla minore spesa per l'altro ente, conformemente al principio di invarianza della spesa pubblica complessiva; come ad esempio nell'ipotesi di interscambio fra una categoria giuridica B1 ed una categoria giuridica. B3 (CC.NN.LL 31.03.1999)".

### **DIRITTO**

L'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 5 giugno 2003 attribuisce alle Regioni e, per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali ove istituito, ai Comuni, alle Province e alle Città Metropolitane la facoltà di richiedere pareri in materia di contabilità pubblica alle Sezioni Regionali di Controllo della Corte dei Conti.

Al fine di garantire uniformità di indirizzo le Sezioni Riunite della Corte dei conti in sede di controllo, con la deliberazione n. 54 del 17 novembre 2010, hanno precisato che la funzione consultiva non può considerarsi una forma di consulenza generalizzata, ma va circoscritta alla materia contabile pubblica, quindi a quanto attiene ai bilanci pubblici, alle norme ed ai principi che disciplinano la gestione finanziaria e del patrimonio, e comunque limitata a questioni di carattere generale, con esclusione di quelle che comportano valutazioni su specifici casi concreti di gestione.

In particolare deve escludersi l'ammissibilità di quesiti concernenti scelte relative al merito di procedimenti amministrativi già adottati o da adottarsi dall'ente, che richiedano valutazioni tali da comportare una ingerenza nella concreta attività gestionale dell'ente o interferenze con procedimenti giurisdizionali della Corte dei conti, di altre giurisdizioni, o con pareri riservati dalla legge ad altre autorità.

Più in dettaglio le Sezioni Riunite hanno delineato una nozione di contabilità pubblica "strumentale", nella quale rientrano non solo le questioni tradizionalmente riconducibili al sistema di principi e norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici, ma anche i "quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo

*delle risorse pubbliche nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti da principi di coordinamento della finanza pubblica (...), contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio" (SS.RR., Delib. n. 54 del 17/11/2010).*

La magistratura contabile ha inoltre chiarito in più occasioni che, dal punto di vista soggettivo, sono legittimati a richiedere l'avviso della Corte solo gli Enti indicati dalla legge n. 131 del 2003, tenuto conto della natura speciale della funzione consultiva affidata dalla medesima legge alle Sezioni Regionali, - e dunque, in dettaglio, Regioni, Province e Comuni - e che la richiesta deve essere inoltrata dall'organo rappresentativo dell'Ente, e quindi dal Presidente della Giunta regionale, della Provincia o dal Sindaco del Comune, o, nel caso di atti di normazione, dal Consiglio regionale, provinciale, comunale (indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, approvati dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti nell'adunanza del 27 aprile 2004).

Il Collegio, alla luce dei suddetti orientamenti ritiene ammissibile, dal punto di vista soggettivo, la richiesta di parere pervenuta, poiché sottoscritta dal Sindaco del Comune di San Giustino, e inoltrata alla Corte dei Conti per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali dell'Umbria, ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 5 giugno 2003.

Dal punto di vista oggettivo la richiesta di parere risulta ammissibile nella parte concernente tematiche di carattere generale riferite all'interpretazione di norme relative al contenimento della spesa degli enti, ed inammissibile nella parte in cui richiede valutazioni riservate per legge alla competenza di altre autorità (ARAN).

Nel merito il Comune chiede di conoscere l'avviso della Sezione relativamente all'interpretazione della normativa che disciplina la mobilità per interscambio tra amministrazioni, quando tale mobilità abbia ad oggetto personale inquadrato nelle categorie B1 e B3, con differente trattamento economico.

Occorre premettere che in tema di mobilità volontaria rileva la normativa contenuta nell'art. 30 del D.lgs 30 marzo 2001, n. 165 e s.m.i., che attribuisce all'amministrazione la facoltà di ricoprire posti vacanti in organico dando seguito alla domanda di trasferimento di un dipendente di altra amministrazione, purché appartenente ad una corrispondente qualifica.

In particolare il primo comma del detto art. 30 prevede che:

*"Le amministrazioni possono ricoprire posti vacanti in organico mediante passaggio diretto di dipendenti di cui all'articolo 2, comma 2, appartenenti a una qualifica corrispondente e in servizio presso altre amministrazioni, che facciano domanda di trasferimento, previo assenso dell'amministrazione di appartenenza. Le amministrazioni, fissando preventivamente i requisiti e le competenze professionali richieste, pubblicano sul proprio sito istituzionale, per un periodo pari almeno a trenta giorni, un bando in cui sono indicati i posti che intendono ricoprire attraverso passaggio diretto di personale di altre amministrazioni, con indicazione dei requisiti da possedere.."*

Il favor del legislatore per l'istituto della mobilità emerge dall'intero corpo normativo, che disciplina anche l'inquadramento professionale ed economico del dipendente che intende trasferirsi, fissando alcuni limiti.

E' prevista la istituzione di un apposito fondo da attribuire alle amministrazioni destinatarie dei processi di mobilità (comma 2.3), e sancito l'obbligo in capo alle amministrazioni di attivare procedure di mobilità prima dar corso alle ordinarie assunzioni in organico (comma 2 bis).

Quest'ultimo comma prevede in particolare che: *"Le amministrazioni, prima di procedere all'espletamento di procedure concorsuali, finalizzate alla copertura di posti vacanti in organico, devono attivare le procedure di mobilità di cui al comma 1, provvedendo, in via prioritaria, all'immissione in ruolo dei dipendenti, provenienti da altre amministrazioni, in posizione di comando o di fuori ruolo, appartenenti alla stessa area funzionale, che facciano domanda di trasferimento nei ruoli delle amministrazioni in cui prestano servizio."*

Ivi si precisa inoltre che: *"Il trasferimento è disposto, nei limiti dei posti vacanti, con inquadramento nell'area funzionale e posizione economica corrispondente a quella posseduta presso le amministrazioni di provenienza; il trasferimento può essere disposto anche se la vacanza sia presente in area diversa da quella di inquadramento assicurando la necessaria neutralità finanziaria."*

Ulteriori aspetti economici sono poi disciplinati nel successivo comma 2-quinquies che, al fine di contenere la spesa del personale, limita il trattamento stipendiale del dipendente che si trasferisce stabilendo che: *"Salvo diversa previsione, a seguito dell'iscrizione nel ruolo dell'amministrazione di destinazione, al dipendente trasferito per mobilità si applica esclusivamente il trattamento giuridico ed economico, compreso quello accessorio, previsto nei contratti collettivi vigenti nel comparto della stessa amministrazione."*

Occorre poi precisare che la mobilità cd. compensativa, o per interscambio, che fa seguito alla domanda congiunta di trasferimento di due dipendenti, oggetto specifico della richiesta di parere, è invece disciplinata dall'art. 7, comma 1, del D.P.C.M. 05/08/1988, n. 325 (procedure per l'attuazione del principio di mobilità nell'ambito delle pubbliche amministrazioni), che così dispone:

*"E' consentita in ogni momento, nell'ambito delle dotazioni organiche di cui all'art. 3, 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"*.

Dalle norme esaminate emerge che il legislatore, sia per la mobilità volontaria che per quella per interscambio, richiede la presenza di profili professionali corrispondenti, richiamando la neutralità finanziaria dell'operazione.

Fatte queste dovute premesse, occorre ora soffermarsi sullo specifico quesito posto dal Comune di San Giustino, che chiede se sia possibile una mobilità per interscambio tra due dipendenti appartenenti allo stesso profilo professionale e con svolgimenti di mansioni omogenee, con invarianza della spesa pubblica complessiva (in quanto l'incremento della spesa per uno dei due enti sarebbe compensato dalla minore spesa per l'altro ente), come nell'esempio dell'interscambio tra una categoria giuridica B1 ed una categoria giuridica B3.

In proposito, e con specifico riferimento al profilo professionale dei dipendenti degli enti locali, occorre precisare che rilevano le disposizioni del CC.NN.LL del 31 marzo 1999 del comparto EE.LL. che, revisionando il previgente sistema di classificazione professionale, suddivide il personale dipendente in quattro categorie, denominate rispettivamente A, B, C,

e D (art.3), con progressione economica interna alle stesse, cosicché, ad esempio, per la categoria B, vi è un trattamento economico tabellare iniziale differente fra la posizione economica B 1 e quella B 3.

In materia di mobilità la giurisprudenza che si è formata nel corso del tempo ha concordemente affermato alcuni principi, che rilevano anche nel caso in esame:

- “l'intento che il legislatore intendeva e intende perseguire con la disciplina della mobilità sarebbe prioritariamente volto ad evitare incrementi incontrollati della spesa di personale, non solo in relazione al singolo ente ma all'intero comparto, in modo da evitare che il trasferimento per mobilità possa essere utilizzato quale operazione volta ad instaurare nuovi rapporti di lavoro al fuori dei limiti numerici e di spesa previsti dalla disciplina vigente”. “La mobilità si configura, dunque, 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.”
- Occorre garantire la neutralità finanziaria delle operazioni di trasferimento, specialmente nell'ipotesi di mobilità intercorrente tra amministrazioni entrambe sottoposte ad un regime vincolistico delle assunzioni, la cui norma di riferimento è contenuta nell'art.1, comma 47, della legge n. 311/2004, per cui “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”. (Sezione delle Autonomie, n. 21/SEZAUT/2009/QMIG; Sezioni Riunite n. 59/CONTR/10 del 6.12.2010). Ed ancora: “La capacità derogatoria dell'istituto della mobilità trova fondamento nella c.d. neutralità finanziaria “sistemica” dell'operazione per l'erario pubblico, avuto riguardo dell'ente di origine e di quello destinatario del trasferimento.”,..” l'art. 1 L. n. 311/2004...ammette la possibilità di fare assunzioni in deroga nella misura in cui resti invariata la spesa complessiva del sistema “pubblica amministrazione” (neutralità finanziaria dell'assunzione nel sistema della finanza pubblica, non per l'ente in sé)..”(Sez. reg. di controllo per la Campania, n. 11/2014);

-Recentemente poi si è detto 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 vasta area”, ex art. 1, comma 424, della legge n. 190/2014. A conclusione del processo di ricollocazione del personale soprannumerario destinatario dei processi di mobilità, è ammissibile indire le ordinarie procedure di mobilità volontaria..” E “la mobilità tra enti soggetti a divieti o limitazioni alle assunzioni è libera perché non genera una variazione della spesa complessiva a livello di comparto pubblico, risolvendosi nel mero

trasferimento di un'unità di personale tra due distinti enti. (Sezione delle Autonomie n. 19/2015/QMIG; Sez. reg. di controllo per il Piemonte n. 27/2016).

- In relazione alla possibilità di effettuare tra due enti un trasferimento con la procedura di mobilità per interscambio, di recente, con riferimento al personale inquadrato in due categorie professionali diverse, (in specifico "C" e "D"), è stato espresso un diniego poiché *"l'interscambio deve avvenire tra dipendenti appartenenti alla stessa qualifica funzionale"*, presupposto mancante nel caso concreto, in cui la presenza di categorie diverse comporta di conseguenza il venir meno, per le amministrazioni coinvolte, della necessaria neutralità finanziaria, per la presenza di un maggior onere per uno dei Comuni interessati. Comune che, nel caso concreto, *"riterrebbe di compensare il maggior onere a suo carico mediante le risorse liberate dalla cessazione di altro dipendente. Tali risorse, però, ..nella vigenza della legge n. 190/2014, non possono che essere destinate in via prioritaria alla ricollocazione del personale sovranumerario degli Enti di Area vasta"* (Sez. reg. di controllo per la Lombardia, n. 342/2015).

In conclusione, da tutto quanto sopra esposto, ed in particolare dal raccordo tra la più dettagliata normativa in tema di mobilità volontaria, di cui agli artt. 30 e ss. del Dlgs. 165/2001 e s.m.i. e la più laconica disciplina della mobilità per interscambio, di cui all'art. 7 del richiamato D.P.C.M. 325/1988, si desume il principio che la procedura di mobilità deve essere ispirata al complessivo conseguimento della neutralità finanziaria per le amministrazioni coinvolte.

Pertanto la mobilità cd. per interscambio, così come previsto dal citato art. 7 del D.P.C.M. 5 agosto 1988, n. 325, può essere consentita solo tra due dipendenti appartenenti a *"profili professionali corrispondenti"*.

L'individuazione nel caso concreto dell'eventuale corrispondenza tra i due profili professionali indicati dal Comune di san Giustino (B1 e B3, con omogeneità di mansioni, ma differente trattamento economico) è tuttavia materia riservata dalla legge alla contrattazione collettiva e dunque alla competenza dell'ARAN, e pertanto dà luogo, *in parte qua*, all'inammissibilità della richiesta di parere a questa Sezione regionale di controllo della Corte dei conti.

P.Q.M.

Nelle su estese considerazioni è il parere di questa Sezione.

DISPONE

che, a cura della Segreteria, copia della presente deliberazione sia trasmessa al Comune di San Giustino per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali dell'Umbria.

Così deliberato in Perugia, nella Camera di Consiglio dell'8 giugno 2016.

Il Relatore  
f.to Dott.ssa Beatrice Meniconi

Il Presidente  
f.to Dott. Salvatore Sfrecola

Depositato il 20 giugno 2016  
Il Direttore della Segreteria  
f.to Dott.ssa Melita Di Iorio