



La Corte dei conti

in

*Sezione regionale di controllo
per l'Abruzzo*

nella Camera di consiglio del 28 luglio 2015

composta dai Magistrati:

Lucilla VALENTE

Presidente f.f.

Andrea LUBERTI

Referendario

Angelo Maria QUAGLINI

Referendario (relatore)

Visto l'articolo 100, comma 2, della Costituzione;

Visto il T.U. delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e successive modificazioni ed integrazioni;

Visto il Regolamento concernente l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, nel testo modificato, da ultimo, con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229/CP/2008 del 19 giugno 2008 (G.U. n. 153 del 2.07.2008);

Vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131, relativa alle "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3";

Visto l'atto di indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004 avente ad oggetto "Indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva", integrato e modificato dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9;

Vista la delibera della Corte dei conti, Sezioni Riunite, del 17 novembre 2010, n. 54;

Visto il decreto del 10 marzo 2015, n.1/2015, con cui il Presidente ha ripartito tra i Magistrati i compiti e le iniziative riferibili alle varie aree di attività rientranti nella competenza della Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo per l'anno 2015;

Vista la richiesta di parere del **Sindaco del Comune di Pescasseroli**, pervenuta il 20 luglio 2015;

Vista l'ordinanza del 27 luglio 2015, n. 22/2015 con la quale il Presidente della Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo ha convocato la Sezione per la data odierna;

Udito il relatore, Angelo Maria QUAGLINI.

PREMESSO CHE

Con nota del 2 luglio 2015, pervenuta a questa Sezione il 20 luglio 2015, il Sindaco del Comune di Pescasseroli ha trasmesso una richiesta di parere concernente il comportamento da tenere in merito alla possibilità di attivare, alla luce dell'attuale quadro normativo in materia di capacità assunzionali degli enti locali e di riassorbimento del personale soprannumerario provinciale, procedure di

mobilità da Comunità montane in fase di soppressione.

DIRITTO

L'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, ha innovato il sistema delle funzioni tradizionalmente intestate alla Corte dei conti, consentendo a Regioni, Comuni, Province e Città metropolitane di richiedere alla Corte stessa pareri in materia di contabilità pubblica.

La funzione consultiva appare finalizzata a fornire agli enti territoriali la possibilità di rivolgersi alla Corte dei conti, quale organo professionalmente qualificato e neutrale, per acquisire elementi interpretativi generali, tesi ad orientare ai parametri della legittimità e del buon andamento le concrete scelte amministrative dell'ente richiedente. La facoltà attribuita agli enti territoriali non ha una portata generale, ma deve essere esercitata nel rispetto dei limiti soggettivi e oggettivi fissati dallo stesso articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003; preliminarmente all'esame nel merito, quindi, la Sezione è tenuta a verificare l'ammissibilità soggettiva e oggettiva della richiesta di parere.

Sotto il profilo soggettivo, la legittimazione ad avvalersi della funzione consultiva è circoscritta ai soli enti esplicitamente elencati nella norma, attesa la natura speciale che la tale funzione assume rispetto all'ordinaria sfera di competenze della Corte dei conti. 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 richiesta di parere in esame, provenendo dal Sindaco, risulta soggettivamente ammissibile.

Sotto il profilo oggettivo, il parere deve essere circoscritto alle questioni attinenti la materia della contabilità pubblica, i cui confini sono stati delineati dagli indirizzi adottati dalla Sezione delle Autonomie con atto del 27 aprile 2004, successivamente integrato e modificato con la delibera 10 marzo 2006, n. 5, e ulteriormente specificati dalle Sezioni riunite della Corte in sede di controllo, con la delibera 17 novembre 2010, n. 54. I predetti indirizzi hanno elaborato una nozione di contabilità pubblica autonoma rispetto a quella più ampia riferibile ai giudizi di conto e di responsabilità; nell'accezione strumentale all'attività consultiva la materia della contabilità pubblica coincide con il sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici, ricomprendendo in particolare la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli.

Oltre al rispetto dei confini della contabilità pubblica, la richiesta di parere, ai fini dell'ammissibilità oggettiva, deve trattare ambiti e oggetti di portata generale, prescindendo dai fatti gestionali concreti che necessariamente costituiscono l'occasione del quesito. Resta quindi escluso che l'attività consultiva possa comportare un coinvolgimento diretto della Corte dei conti nelle concrete attività gestionali dell'ente; né la stessa funzione può interferire, in concreto, con le

attribuzioni di altri organi giurisdizionali.

Alla luce di quanto richiamato, il Collegio ritiene ammissibile la richieste di parere, vertendo i quesiti prospettati su questioni aventi ad oggetto l'applicazione e l'interpretazione di norme il cui obiettivo è la riduzione della spesa del personale degli enti locali e la cui applicazione ha un riflesso diretto sulla formazione e gestione dei bilanci pubblici e indiretto sul mantenimento degli equilibri di bilancio e dei vincoli complessivi di finanza pubblica.

MERITO

La richiesta di parere concerne la possibilità per gli enti locali di attivare procedure di mobilità volontaria ex art. 30 del D.Lgs. 165/2001 per il personale proveniente dalle Comunità montane in fase di soppressione, alla luce dei vincoli assunzionali gravanti sugli enti locali per effetto del processo di ricollocazione del personale soprannumerario delle Province. In altre parole, il dubbio interpretativo sollevato dal Comune di Pescasseroli attiene alla circostanza *“se la mobilità del personale delle comunità montane in via di soppressione soggiaccia ai [...] limiti stabiliti dal legislatore statale, ovvero, essendo personale proveniente da processi di riordino delle Comunità montane, che al pari di quanto previsto con la riforma delle Province dalla legge finanziaria 2015 sono tesi al raggiungimento di obiettivi di contenimento della spesa pubblica, sia da considerarsi esente”*.

La questione posta attiene al coordinamento delle discipline concernenti il personale delle Comunità montane in fase di soppressione e quello delle Province. Appare quindi necessario, in via preliminare, richiamare le disposizioni rilevanti in materia.

Con riferimento alle Comunità montane, l'art. 2, comma 17, della legge 244/2007 delegava alle regioni, al fine di concorrere agli obiettivi di contenimento della spesa pubblica, il riordino della disciplina delle Comunità montane, in modo da ridurne a regime la spesa corrente di funzionamento. Le leggi regionali dovevano tenere in considerazione i principi generali di riduzione del numero delle Comunità, del numero di componenti degli organi rappresentativi e delle relative indennità, fissati nel successivo comma 18 del medesimo articolo 2.

Nel caso della Regione Abruzzo, la legge regionale n. 1/2013 recante *“Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 17 dicembre 1997, n. 143, (Norme in materia di riordino territoriale dei Comuni. Mutamenti delle circoscrizioni, delle denominazioni e delle sedi comunali. Istituzione di nuovi Comuni, Unioni, Fusioni), disposizioni in materia di riassetto degli enti del territorio montano e norme in materia di politiche di sviluppo della montagna abruzzese”* ha proceduto, all'art. 3, per finalità di contenimento delle spese degli enti territoriali e di migliore svolgimento delle funzioni amministrative e dei servizi pubblici, al complessivo riassetto degli enti operanti nel territorio montano, contestualmente promuovendo la costituzione di unioni tra i Comuni montani. Al fine di favorire il passaggio alle nuove Unioni montane viene aggiunto l'art. 15-septies della legge 143/1997 il quale contiene disposizioni di agevolazione per gli enti locali e le Unioni che assumono nei propri organici personale delle Comunità Montane soppresse per effetto del riordino; tali agevolazioni consistono nell'attribuzione prioritaria di spazi finanziari nell'ambito del patto regionale verticale.

Dalla lettura delle citate norme appare evidente che le stesse non introducono obblighi di assunzione in capo agli enti locali, ma operano secondo una logica di incentivazione, garantendo benefici finanziari alle amministrazioni che si impegnano nel riassorbimento del personale delle soppresse Comunità montane.

In un'ottica profondamente diversa si muove il legislatore statale con riferimento alle Province. Al riguardo, l'articolo 1, comma 424 della legge 190/2014 dispone 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 disposizione si colloca nell'ambito di un articolato normativo (commi da 421 a 427 dell'art. 1 della legge 23 dicembre 2014 n. 190) volto alla rimodulazione organizzativa delle province e delle città metropolitane (i c.d. enti di area vasta interessati dal processo riordino delle funzioni di cui alla legge 7 aprile 2014 n. 56) attraverso una rideterminazione delle dotazioni organiche e la ricollocazione, mediante mobilità, del personale risultato in soprannumero. Al riassorbimento del personale in mobilità sono destinate le previsioni dei commi 424 e 425 dell'art 1, la cui attuazione concreta deve conformarsi al criterio di priorità espressamente sancito nel comma 423, a mente del quale *“il personale destinatario delle procedure di mobilità è prioritariamente ricollocato secondo le previsioni di cui al comma 424 e in via subordinata con le modalità di cui al comma 425”*.

Dalle disposizioni precedenti emerge un quadro normativo vincolante per gli enti locali che si giustifica alla luce della temporaneità dello stesso (esercizi 2015 e 2016) e della specifica finalità di garantire il transito del personale provinciale parallelamente alla riduzione delle funzioni istituzionali assegnate agli enti di area vasta. Le esigenze peculiari cui tali vincoli assunzionali rispondono prevalgono rispetto a quelle invece previste in materia di personale delle Comunità montane in soppressione, le quali si limitano ad incentivare gli enti locali senza vincolarli nelle scelte di reclutamento.

Nel senso di escludere, in via generale, la possibilità di ricorrere alle procedure di mobilità volontaria sino al riassorbimento del personale provinciale si esprime anche la Sezione delle Autonomie con la deliberazione 19 del 2015, secondo la quale, sebbene l'art. 1, comma 424 della legge di stabilità non innova nella disciplina della

mobilità volontaria per cui, sempre in linea teorica, non sembrerebbero sussistere ostacoli alla sua operatività, la priorità della ricollocazione del personale “destinatario delle procedure di mobilità” secondo le previsioni del comma 424, non è compatibile con la operatività, per il limitato arco temporale dei due esercizi 2015 e 2016, delle disposizioni di mobilità volontaria, salvo la completa ricollocazione del personale soprannumerario. La stessa Sezione delle Autonomie conclude affermando che *“per dette ragioni deve ritenersi 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”*.

In linea con quanto sopra si pone anche la circolare n. 1/2015 del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, laddove, nell'evidenziare i “divieti e gli effetti derivanti dai commi 424 e 425 per le amministrazioni pubbliche”, si precisa che non sono consentite procedure di mobilità.

Alla luce delle precedenti considerazioni, questa Sezione ritiene che l'obbligo di riservare, per il 2015 e 2016, le procedure di mobilità al personale soprannumerario provinciale escluda la possibilità di assorbire, mediante mobilità volontaria, unità provenienti da altre amministrazioni, incluse le Comunità montane.

P.Q.M.

Nelle considerazioni che precedono è il parere della Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo. Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, a cura della Segreteria, al Sindaco del Comune di Pescasseroli, nonché al Presidente del Consiglio delle Autonomie Locali.

Così deliberato a L'Aquila, nella Camera di consiglio 28 luglio 2015.

L'Estensore
F.to Angelo Maria QUAGLINI

Il Presidente f.f.
F.to Lucilla VALENTE

Depositata in Segreteria il 28 luglio 2015
Il Funzionario preposto al Servizio di Supporto
F.to Lorella GIAMMARIA