



REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI  
IN  
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA  
LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott.ssa Simonetta Rosa	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 22 settembre 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. 4838 del 25 giugno 2015, con la quale il comune di Albese con Cassano (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.

#### **premesse che**

Con la nota sopra citata il Sindaco del comune di Albese con Cassano, 4.200 abitanti, pone un quesito sulla corretta interpretazione dell'art. 1, comma 424, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, con particolare riferimento alla possibilità di portare a termine, nel 2015, una procedura di mobilità avviata nell'esercizio 2014 per l'assunzione di un dipendente, mediante l'utilizzo della "capacità assunzionale" derivante da cessazioni avvenute nel 2012 e nel 2014.

A tal fine riferisce quanto segue.

La Giunta comunale, a seguito di determinazioni sulla cessazione, il 31 dicembre 2014, di un dipendente ha approvato la variazione della pianta organica, le modifiche al piano triennale delle assunzioni 2014-2016 e l'avvio delle procedure per l'assunzione di un'altra unità di personale nei limiti del turn over ammesso dalle vigenti disposizioni di legge.

A tali effetti la capacità assunzionale dell'ente è stata determinata sulla base di una cessazione avvenuta nel 2012, oltre a quella del 2014.

La procedura di mobilità volontaria, cui hanno partecipato dipendenti di vari enti comprese le amministrazioni provinciali, è stata avviata nel mese di dicembre 2014.

Sulla base della circolare n. 1/2015, a firma congiunta dei Ministri della Funzione pubblica e degli Affari regionali, che ha indicato che le procedure di mobilità volontarie avviate prima del 1 gennaio 2015 potevano essere concluse, la procedura è stata proseguita nel 2015 fino all'approvazione della graduatoria di merito e non si è ancora conclusa per ritardi nel rilascio del nulla osta definitivo.

Ciò premesso si chiede se, sulla scorta della recente delibera della Sezione Autonomie della Corte dei Conti, adunanza 4 giugno 2015 n. 19/5EZAUT/2015/QMIG, e del recente decreto legge 19 Giugno 2015, n. 78, la procedura di mobilità iniziata entro il 1° Gennaio 2015 possa essere conclusa.

#### **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 esplicazione 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 un quesito riguardante 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**

L'esame nel merito del quesito sottoposto alla Sezione richiede di stabilire se, alla luce della disposizione di cui all' art. 1, comma 424, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, intesa a favorire il ricollocamento del personale soprannumerario delle Province, un Comune possa portare a termine una procedura di mobilità avviata nel 2014 per l'assunzione di un'unità di personale sulla base della capacità assunzionale derivante da cessazioni avvenute nel 2012 e nel 2014.

Si ritiene di dover richiamare, in via preliminare, la vigente disciplina legislativa relativa risorse destinabili alle nuove assunzioni nell'ambito della normativa del c.d. turn over del personale, recentemente ridefinita dall'art. 3, del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito dalla legge 11 agosto 2014, n. 114 per gli enti sottoposti al patto di stabilità interno. Il comma 5 dell'articolo citato, nel testo originario, stabiliva che *“negli anni 2014 e 2015 le regioni e gli enti locali sottoposti al patto di stabilità interno procedono ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente ad una spesa pari al 60 per cento di quella relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente. Resta fermo quanto disposto dall'articolo 16, comma 9, del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135. La predetta facoltà ad assumere è fissata nella misura dell'80 per cento negli anni 2016 e 2017 e del 100 per cento a decorrere dall'anno 2018. Restano ferme le disposizioni previste dall'articolo 1, commi 557, 557-bis e 557-ter, della legge 27 dicembre 2006, n. 296. A decorrere dall'anno 2014 è consentito il cumulo delle risorse destinate alle assunzioni per un arco temporale non superiore a tre anni, nel rispetto della programmazione del fabbisogno e di quella finanziaria e contabile.*

Il successivo comma 5-quater del medesimo articolo, introdotto dalla legge 11 agosto 2014, n. 114 di conversione del decreto legge, amplia i predetti limiti assunzionali a favore degli enti che presentino determinate condizioni, prevedendo che *“fermi restando i vincoli generali sulla spesa di personale, gli enti indicati al comma 5, la cui incidenza delle spese di personale sulla spesa corrente è pari o inferiore al 25 per cento, possono procedere ad assunzioni a tempo indeterminato, a decorrere dal 1° gennaio 2014, nel limite dell'80 per cento della spesa relativa al personale di ruolo cessato dal servizio nell'anno precedente e nel limite del 100 per cento a decorrere dall'anno 2015”.*

Ne viene pertanto che gli enti locali soggetti al patto di stabilità possono procedere ad assunzioni nei diversi limiti stabiliti dai dall'art. 3, comma 5 oppure comma 5-quater del decreto n. 90/2014, sopra richiamati, a seconda che il rapporto tra spesa di personale e il totale della spesa corrente sia superiore oppure inferiore (o pari) al 25 per cento e sempre che abbiano rispettato gli obiettivi del patto di stabilità interno e l'obbligo di riduzione delle spese di personale di cui all'art. 1, comma 557, della legge n. 296/2006 e quindi non incorrano nel divieto assoluto di assunzione previsto dall'art. 76, comma 4, del decreto legge n. 112/2008.

In vigore della disciplina precedente alla riforma questa Sezione ha più volte ribadito che ai fini del computo del limite del 40 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente previsto dal art. 76, comma 7, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, ora abrogato, potessero cumularsi i risparmi di spesa (c.d. resti) per cessazioni intervenute anche negli anni precedenti a quello di riferimento e non utilizzati.

Tale orientamento, condiviso da altre Sezioni regionali di controllo, che ha esteso a tutti gli enti locali un principio espressamente sancito dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti con la deliberazione n. 52/CONTR/2010 per i comuni non sottoposti al patto di stabilità (Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 167/2011/PAR e n. 18/2013/PAR; Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazione n. 176/2012/PAR; Sezione regionale di controllo per la Liguria, deliberazione n. 21/2013/PAR) è stato ridefinito con riferimento al nuovo regime vincolistico introdotto dalla riforma del 2014.

La Sezione delle Autonomie, chiamata a pronunciarsi sulla questione, con la deliberazione n. 27/2014/QMIG del 21 novembre 2014, ha espressamente escluso per gli enti sotto posti al patto di stabilità la possibilità di cumulare “i resti” agli effetti del calcolo del limite di spesa per le nuove assunzioni.

Si è evidenziato in particolare che *“il cumulo delle risorse destinate alle assunzioni per un arco temporale non superiore a tre anni, nel rispetto della programmazione del fabbisogno e di quella finanziaria e contabile”*, consentito dall’art. 3 comma 5, del citato decreto legge n. 90/2014 a decorrere dal 2014, si riferisca non alle cessazioni intervenute negli anni pregressi quanto alle cessazioni future già definite per il triennio successivo di cui gli enti potranno tenere conto nella programmazione delle assunzioni.

In considerazione della significativa modifica legislativa intervenuta in materia, la Sezione delle Autonomie ha ritenuto pertanto di non poter estendere, l’interpretazione di cui alla deliberazione n. 52/2010 delle Sezioni Riunite agli enti sottoposti al patto di stabilità.

Viene espressamente rilevato al riguardo che *“gli interventi effettuati dal legislatore hanno un impatto complessivo e sono indirizzati a disciplinare ex novo la materia delle assunzioni del personale per gli enti sottoposti al patto di stabilità, non lasciando spazio per interpretazioni estensive”*.

La predetta interpretazione restrittiva deve essere rivista alla luce dell’integrazione alla normativa sopra citata apportata dal recente decreto legge 19 giugno 2015, n. 78 convertito dalla legge 6 agosto 2015, n. 125.

L’art. 4, comma 3, ha integrato il testo dell’art. 3, comma 5, del decreto legge n. 90/2014, stabilendo che *“è altresì consentito l'utilizzo dei residui ancora disponibili delle quote percentuali delle facoltà assunzionali riferite al triennio precedente”*.

Per effetto della citata disposizione il c.d. “cumulo dei resti” derivanti dalle cessazioni pregresse torna pertanto ad essere ammesso limitatamente al triennio precedente a quello in cui si intende procedere all’assunzione nel rispetto del principio della programmazione.

Un Comune può pertanto calcolare la percentuale di spesa con riferimento alle cessazioni intervenute nel triennio precedente con l’ulteriore possibilità, a decorrere dall’anno 2014, di cumulare le risorse destinate alle assunzioni per un arco temporale non superiore ai successivi tre anni nel senso precisato dalla deliberazione delle Sezioni delle Autonomie sopra richiamata.

La normativa in materia di risorse destinabili alle nuove assunzioni da parte degli enti locali deve essere coordinata con la disciplina introdotta dalla legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità per il 2015) relativa al ricollocamento del 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 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 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.

La stessa Sezione della Autonomie, con la recente deliberazione n. 26/SEZAUT/2015/QMIG del 28 luglio 2015, ha ulteriormente precisato i termini dell'obbligo dei Comuni di destinare la capacità assunzionale per la ricollocazione del personale delle Province, stabilendo che *“gli enti locali possono effettuare assunzioni di personale a tempo indeterminato utilizzando la capacità assunzionale del 2014 derivante dalle cessazioni di personale nel triennio 2011-2013, sempre nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica; mentre, con riguardo al budget di spesa del biennio 2015-2016 (riferito alle cessazioni di personale intervenute nel 2014 e nel 2015), la capacità assunzionale è soggetta ai vincoli posti dall'articolo 1, comma 424 della legge 190/2014 finalizzati a garantire il riassorbimento del personale provinciale”*.

Si è ritenuto al riguardo che l'art. 4, comma 3, del decreto legge 19 giugno 2015, n. 78, con il consentire *l'utilizzo dei residui ancora disponibili delle quote percentuali delle facoltà assunzionali riferite al triennio precedente*, autorizzi i Comuni ad impiegare nel 2015 l'eventuale budget residuo del triennio 2011-2013 per assunzioni non vincolate ai sensi del comma 424. Ne consegue che per le cessazioni intervenute nel 2013, la capacità assunzionale del 2014, eventualmente rinviata nel 2015, non soggiace alle limitazioni introdotte dal citato comma 424 della legge 190/2014.

Alla luce delle predette coordinate normative e interpretative è quindi possibile fornire risposta al quesito formulato dal Comune istante.

La procedura di mobilità avviata nel 2014 potrà essere portata a conclusione nel 2015 senza incorrere nell'obbligo di ricollocazione del personale delle Province, ove per l'acquisizione di dipendenti si utilizzi la capacità assunzionale determinata solo dai resti delle cessazioni intervenute nel triennio 2011-2013.

Nel caso in cui, viceversa, la capacità assunzionale sia anche quella derivante dalle cessazioni del 2014, la procedura, sebbene avviata nel medesimo esercizio 2014, deve ritenersi soggetta ai limiti di cui all'art. 1, comma 424, della legge n. 190/2014.

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

Nelle considerazioni che precedono è espresso il parere della Sezione.

Così deliberato nella Camera di consiglio del 22 settembre 2015.

Il Relatore  
(dott. Paolo Bertozzi)

Il Presidente  
(dott.ssa Simonetta Rosa)

Depositato in Segreteria  
il 24/09/2015

Il Direttore della Segreteria  
(dott.ssa Daniela Parisini)