



del. n. 21/2017/PAR

**Repubblica italiana**  
**La Corte dei conti**  
**in**  
**Sezione regionale di controllo**  
**per l'Abruzzo**

nella Camera di consiglio del 9 febbraio 2017  
composta dai Magistrati:

Antonio FRITTELLA	Presidente
Antonio DANDOLO	Consigliere
Vincenzo CHIORAZZO	Consigliere (relatore)
Andrea LUBERTI	Primo Referendario
Angelo Maria QUAGLINI	Referendario

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

VISTO il T.U. delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, e le successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, il decreto legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639 e l'articolo 27 della legge 24 novembre 2000, n. 340;

VISTO il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti e successive modificazioni ed integrazioni;

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";

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti del 4 giugno 2009, n. 9, recante "Modifiche ed integrazioni degli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo";

VISTA la deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei conti del 26 marzo 2010, n. 8, recante "Pronuncia di orientamento generale" sull'attività consultiva;

VISTA la deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte del 21 ottobre e 8 novembre 2010, n. 54;

VISTA la deliberazione n. 38/2016/INPR del 18 febbraio 2016, con la quale la Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo ha approvato il "Programma di controllo sulla gestione per l'anno 2016";

VISTO il decreto del 5 maggio 2016, n. 5/2016, con cui è stata definita l'assegnazione delle richieste in tema di attività consultiva;

VISTO il decreto del 13 ottobre 2016, n. 9/2016, con cui il Presidente della Sezione ha assegnato le competenze al Consigliere Vincenzo Chiorazzo;

VISTA la nota del 7 dicembre 2016, protocollo n. 49019, pervenuta a questa Sezione il 16 successivo per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali (CAL) con

la quale il Sindaco del Comune di Sulmona (AQ) ha richiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

VISTA l'ordinanza del 6 febbraio 2017, n. 12/2017, con la quale il Presidente della Sezione ha deferito la questione all'esame collegiale;

UDITO il relatore, Cons. Dott. Vincenzo Chiorazzo;

### **PREMESSO IN FATTO**

Il Comune richiedente riferisce di aver ricevuto dal Comune di Pratola Peligna richiesta di nulla osta alla mobilità in uscita, ex art. 30 del D.Lgs. 165/2001, di una propria dipendente, inquadrata in Categoria D3 del CCNL Comparto Regioni ed Enti/autonomie locali.

Il Comune istante sottolinea altresì che considerate le numerose limitazioni in tema di spesa di personale e turn over introdotte dalle ultime Leggi di Stabilità, non ha concesso il richiesto nulla osta ed ha preferito proporre al Comune di Pratola Peligna, in via temporanea, un utilizzo parziale della dipendente in questione mediante ricorso all'istituto di cui all'art. 14 del CCNL del 22/01/2004 e previa stipula di apposita Convenzione tra i due comuni.

Premesso quanto sopra, il Comune di Sulmona chiede se vi sia la possibilità *"nelle more della definizione del processo di ricollocazione dei dipendenti soprannumerari provenienti dagli Enti di Area Vasta, di rilasciare il nulla osta alla propria dipendente ai fini del perfezionamento della mobilità in uscita ex art. 30 del D. Lgs. 165/2001, verso il Comune di Pratola Peligna e "compensare" il posto che si renderà vacante con una contestuale mobilità in entrata di altro dipendente proveniente dal medesimo Comune di Pratola Peligna, stante la neutralità dell'istituto della mobilità. Oppure, se ciò non fosse possibile, in alternativa: la possibilità per il Comune di Sulmona di rilasciare il nulla osta alla propria dipendente ai fini del perfezionamento della mobilità in uscita ex art. 30 del D.Lgs. 165/2001, verso il Comune di Pratola Peligna e contestualmente "congelare" il posto che si renderà vacante coprendolo con una mobilità in entrata, stante il carattere di neutralità dell'istituto, quando ciò si renderà possibile, cioè all'avvenuta definizione del processo di ricollocazione dei dipendenti soprannumerari provenienti dagli Enti di Area Vasta"*.

### **CONSIDERATO IN DIRITTO**

Secondo consolidati orientamenti della Magistratura contabile in tema di pareri da esprimere ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, la Sezione adita deve verificare in via preliminare se la richiesta presenti i requisiti di ammissibilità, sia sotto il profilo soggettivo (legittimazione dell'organo richiedente) che oggettivo (attinenza dei quesiti alla materia della contabilità pubblica) e ciò alla luce dei criteri elaborati dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti ed esplicitati, in particolare, nell'atto di indirizzo del 27 aprile 2004, nonché nella deliberazione del 10 marzo 2006, n. 5/AUT/2006.

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 e, nel caso di atti di normazione, in quello del Consiglio regionale, nel Sindaco e nel Presidente della Provincia. La richiesta di parere in esame, provenendo dal Sindaco del comune in epigrafe, per il tramite del CAL, risulta ammissibile.

Quanto al profilo oggettivo devono essere verificate da un lato l'attinenza della questione alla materia della "contabilità pubblica" - così come delineata nella deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei conti del 17 novembre 2010, n. 54/CONTR, e nelle deliberazioni della Sezione Autonomie del 10 marzo 2006, n. 5/AUT/2006, del 3 luglio 2009, n. 9/SEZAUT/2009/INPR e del 19 febbraio 2014, n. 3/SEZAUT/2014/QMIG - e dall'altro la sussistenza delle caratteristiche di generalità e astrattezza delle questioni poste.

In riferimento al primo aspetto, la Corte ha affermato che la "nozione di contabilità pubblica", in primo luogo, attiene "alla normativa e ai relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, 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" (deliberazione n. 5/AUT/2006); in questa accezione, devono ritenersi ricomprese le questioni che riguardano la materia del personale e delle relative spese nonché gli aspetti della sua mobilità tra diverse Amministrazioni pubbliche e pertanto la richiesta di parere deve essere ritenuta da questo punto di vista ammissibile.

Circa gli aspetti di generalità ed astrattezza, il tema si presenta di potenziale interesse per il complesso degli enti come quello istante. Pertanto sussistendo anche i requisiti di ammissibilità oggettiva, nessun dubbio si pone circa la scrutinabilità del quesito posto.

### MERITO

La questione verte sulla corretta interpretazione ed applicazione di quanto disposto dall'art. 1, commi da 421 a 424, della legge di stabilità 23 dicembre 2014, n. 190. In particolare, il comma 424, più volte oggetto di attenzione interpretativa da parte della magistratura contabile, dispone quanto segue: "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."

Merita al riguardo preliminare sottolineatura il fatto che la norma appena richiamata non appare escludere che l'Ente potesse fare ancora ricorso, nel biennio 2015-16, all'istituto della mobilità di personale tra enti. Il comma 424 fa infatti espressamente riferimento all'obbligo di destinare *"le risorse per le assunzioni a tempo indeterminato, nelle percentuali stabilite dalla normativa vigente"* alle finalità sopra richiamate. L'inciso normativo ora riportato ed evidenziato appare, infatti, militare nel senso di ricondurre l'ambito di operatività della disciplina in esame alle assunzioni di personale mediante le ordinarie procedure di reclutamento, non estendendo, dunque, i propri effetti alle mobilità esterne tra Enti, che risultano neutre. Più nello specifico, il passaggio di personale fra enti a mezzo di cessione del contratto (c.d. mobilità), previsto dall'art. 30 del d.lgs. n. 165/2001, non incide sui contingenti assunzionali previsti dalla legge per le assunzioni dall'esterno, posto che, come dispone l'art. 1, comma 47, della legge n. 311/2004 (non toccato dalla legge di stabilità per il 2015), *"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"*.

Tuttavia, la Sezione Autonomie, nella deliberazione n. 19/QMIG del 16 giugno 2015, ha chiarito che se, in astratto, l'art. 1, comma 424, della legge di stabilità n. 190 del 2014 non reca innovazioni alla disciplina della mobilità volontaria, per cui, in linea teorica, non sembrerebbero sussistere ostacoli alla sua operatività, tuttavia, la priorità della ricollocazione del personale di province e città metropolitane, secondo le previsioni dei commi 421-425 della medesima legge, non sembra compatibile con l'operatività, per il limitato arco temporale degli esercizi 2015 e 2016, delle disposizioni in materia di mobilità volontaria dettate dall'art. 30 del d.lgs. n. 165/2001. Tutto ciò, fino alla completa ricollocazione del personale soprannumerario, circostanza che appare dunque centrale nel dirimere la questione posta ad oggetto del parere richiesto a questa Sezione dal Comune istante.

Ora, va a tal proposito rimarcato come con propria nota (prot. n. DPF 0066110) del 13 dicembre 2016 avente ad oggetto "Assunzioni e mobilità regioni e enti locali", la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Funzione Pubblica, dopo aver ricordato in premessa il disposto dell'art. 1, comma 234, della legge n. 208 del 2015 (*"Per le amministrazioni pubbliche interessate ai processi di mobilità in attuazione dei commi 424 e 425 dell'art. 1 della legge 23 dicembre 2014, n. 190, le ordinarie facoltà di assunzione previste dalla normativa vigente sono ripristinate nel momento in cui nel corrispondente ambito regionale è stato ricollocato il personale interessato alla relativa mobilità. Per le amministrazioni in cui al citato comma 424 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014, il completamento della predetta ricollocazione nel relativo ambito regionale è reso noto mediante comunicazione pubblicata nel portale "Mobilità.gov", a conclusione di ciascuna fase del processo disciplinato dal decreto del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione 14 settembre 2015, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 227 del 30 settembre 2015"*) abbia stabilito che per le Regioni Abruzzo, Calabria, Campania, Molise e Puglia, *"attesa l'assenza o l'esiguo numero di personale in soprannumero degli enti di area vasta da ricollocare nella fase 3, è possibile procedere, ai sensi del citato art. 1 comma 234, della legge n. 208 del 2015, al ripristino*

delle ordinarie facoltà di assunzioni per tutte le categorie di personale”.

Alla luce della chiusura delle procedure definite dal citato DM del 14 settembre 2015, circa lo specifico quesito posto dal Comune di Sulmona (AQ), si può concludere - e ciò indipendentemente dal fatto che le norme derogatorie alla disciplina generale si riferiscano al biennio 2015-16 e quindi non al corrente anno 2017 nel quale si collocheranno gli effetti delle decisioni del Comune istante -che con la richiamata disposizione della Presidenza del Consiglio si sia tornati alla ordinaria operatività delle norme in materia di mobilità, anche cosiddetta volontaria/compensativa, norme che contemplano le cessioni di contratto tra Amministrazioni ove ne sussistano i presupposti e previo espletamento di tutte le procedure dettate dalla legge. Se ne evince che per il Comune istante non sussistono vincoli legati al riassorbimento del personale sovranumerario a *“rilasciare il nulla osta alla propria dipendente ai fini del perfezionamento della mobilità in uscita ex art. 30 del ex art. 30 del D. Lgs. 165/2001, verso il Comune di Pratola Peligna”* e perfezionare quanto necessario per la mobilità in entrata.

**P.Q.M.**

Nelle considerazioni suesposte sta l'avviso della Sezione.

**DISPONE**

che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura della Segreteria, al Presidente del Consiglio comunale e al Sindaco del Comune di Sulmona (AQ), nonché al Presidente del Consiglio delle autonomie locali.

Così deliberato in L'Aquila, nella Camera di consiglio del 9 febbraio 2017

L'Estensore

F.to Vincenzo CHIORAZZO

Il Presidente

F.to Antonio FRITTELLA

Depositata in segreteria il 09 febbraio 2017

Il Funzionario preposto al Servizio di supporto

F.to Lorella Giammaria