



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

Delibera n. 175/2015/SRCPIE/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, nella camera di consiglio del 18 dicembre 2015, composta dai Magistrati:

Dott.	Mario PISCHEDDA	Presidente
Dott.	Massimo VALERO	Primo referendario - relatore
Dott.	Adriano GRIBAUDO	Primo referendario
Dott.	Cristiano BALDI	Primo Referendario
Dott.ssa	Daniela ALBERGHINI	Referendario

Vista la richiesta di parere prot. n. 5026 del 9 dicembre 2015, proveniente dal Comune di **Premeno (VCO)** pervenuta per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali in data 16 dicembre 2015;

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

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con Regio Decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

Vista la Legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

Visto il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

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, ed in particolare l'art. 7, comma 8;

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

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 17 febbraio 2006, n. 5;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite di questa Corte n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna seduta;

Udito il relatore, dr. Massimo Valero;

FATTO

Con la nota indicata in epigrafe il Sindaco del Comune di Premeno (VCO), dopo aver richiamato le limitazioni disposte dall'art. 1, comma 424 della legge 23/12/2014, n. 190 (c.d. legge di stabilità 2015) in materia di assunzioni a tempo indeterminato di personale negli enti locali, come interpretate dalla Sezione delle Autonomie nella deliberazione n. 19/SEZAUT/2015/QMIG, espone quanto segue.

Il Comune di Premeno, non soggetto al patto di stabilità interno e non deficitario, ha attualmente in servizio quattro dipendenti; inoltre, per la gestione del servizio di Polizia Locale si avvale di personale di altro Comune in convenzione.

L'unico posto previsto nell'Area dei servizi contabili è vacante dal 1° marzo 2015 in quanto l'Amministrazione comunale ha acconsentito al trasferimento per mobilità volontaria della dipendente in servizio a tempo pieno ed indeterminato, inquadrata nella categoria D, in altro Comune. Con deliberazione della Giunta Comunale n. 18 in data 10/04/2015, in un'ottica di contenimento della spesa del personale, l'Amministrazione ha ritenuto di trasformare tale posto a tempo pieno dell'Area servizi contabili in un posto a tempo pieno di categoria C.

Ai fini della copertura del posto in oggetto resosi vacante è stato indetto un primo bando di mobilità volontaria esterna riservato esclusivamente al personale di ruolo delle Province e degli enti di area vasta, che non ha dato alcun esito favorevole. Stante l'esito negativo è stato indetto un secondo bando di mobilità volontaria, anch'esso riservato esclusivamente al personale di ruolo delle Province e degli enti di area vasta, che parimenti non ha prodotto alcun risultato positivo.

Anche l'attivazione della procedura di mobilità ex art. 34-bis del D. Lgs. 30/03/2001, n. 165 non ha prodotto risultati.

Nel frattempo, stante la urgente ed inderogabile necessità di garantire la prosecuzione dei servizi contabili, la dipendente trasferita in mobilità presso altro ente è stata autorizzata dal Comune di attuale appartenenza a svolgere servizio presso il Comune di Premeno tramite l'istituto del comando per quattordici ore settimanali da espletarsi nell'arco di due giornate lavorative. La stessa è stata altresì autorizzata a prestare servizio fuori orario per ulteriori sei ore settimanali. L'istituto del comando scadrà con il 31/12/2015 e non si è ancora stabilito se lo stesso potrà essere rinnovato limitatamente per alcuni mesi del 2016.

Nel periodo decorrente dal mese di marzo 2015 ad oggi, l'Amministrazione Comunale ha contattato le Amministrazioni comunali limitrofe, anche di medie dimensioni, al fine di poter addivenire alla stipulazione di convenzioni per la gestione associata del servizio. Ad oggi però non si è concretizzata alcuna soluzione. La situazione che si è venuta a creare è grave per i disagi non indifferenti che comporta la gestione irregolare dei servizi.

Il Comune di Premeno ha aderito all'Unione Montana dei Comuni di Arizzano, Premeno e Vignone per la gestione delle funzioni fondamentali del Comune. L'Atto Costitutivo è stato sottoscritto in data 30/01/2015. Il trasferimento delle funzioni fondamentali (nell'ambito delle quali rientrano anche quelle relative alla gestione dei servizi finanziari, contabili e di controllo)

all'Unione avverrà gradualmente. In ogni caso, visto che le figure professionali ascrivibili all'area in oggetto sono uniche in ciascuno dei due altri comuni aderenti all'Unione, il Comune ritiene indispensabile ricoprire il posto vacante nella propria dotazione organica.

Pertanto, per l'ordinaria gestione del servizio in discorso, il Sindaco si chiede se, vista l'urgenza, in assenza di domande di trasferimento in mobilità volontaria presso il Comune da parte del personale soprannumerario di Province ed aree vaste, sia consentito di derogare ai vincoli di cui all'art. 1, comma 424, della legge n. 190, e procedere nel 2016 alla copertura del posto vacante con indicazione di un bando di mobilità volontaria destinato al personale degli enti locali, ovvero, sia possibile ricorrere ad altre forme di assunzione, senza attendere il ripristino delle facoltà di assunzione ordinaria delle Pubbliche Amministrazioni in conseguenza della completa ricollocazione del personale in esubero.

AMMISSIBILITA' SOGGETTIVA

La legittimazione a richiedere pareri è circoscritta ai soli Enti previsti dalla legge n. 131 del 2003, stante la natura speciale della funzione consultiva introdotta dalla medesima legge, rispetto all'ordinaria sfera di competenze della Corte.

I pareri richiesti dai comuni, dalle province e dalle aree metropolitane, vanno inoltrati per il tramite del Consiglio delle autonomie locali.

Inoltre la richiesta può considerarsi ammissibile solo se proveniente dall'Organo rappresentativo dell'Ente (Presidente della Giunta regionale, Presidente della Provincia, Sindaco).

La richiesta di parere in esame proviene da un Comune, è stata sottoscritta dal Sindaco, legale rappresentante dell'Ente, come tale capace di manifestarne la volontà, ed è stata trasmessa per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali.

Sotto il profilo soggettivo, dunque, la richiesta di parere si palesa ammissibile.

AMMISSIBILITA' OGGETTIVA

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare che la disposizione, contenuta nel comma 8, dell'art. 7 della legge 131/03, deve essere raccordata con il precedente comma 7, norma che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio, il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma, la sana gestione finanziaria degli enti locali.

Lo svolgimento delle funzioni è qualificato dallo stesso legislatore come una forma di controllo collaborativo.

Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che il co. 8 prevede forme di collaborazione ulteriore rispetto a quelle del precedente comma rese esplicite, in particolare, con l'attribuzione agli enti della facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica.

Appare conseguentemente chiaro che le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli enti locali, ma che, anzi, le attribuzioni consultive si connotano sulle funzioni sostanziali di controllo collaborativo ad esse conferite dalla legislazione positiva.

Al riguardo, le Sezioni riunite della Corte dei conti, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, co. 31 del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione unitaria di contabilità pubblica incentrata sul *"sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici"*, da intendersi in senso dinamico anche in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri (Delibera n. 54, in data 17 novembre 2010).

Il limite della funzione consultiva, come sopra delineato, esclude qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa che ricade nell'esclusiva competenza dell'autorità che la svolge; nonché esclude che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali.

Dalle sopraesposte considerazioni consegue che la nozione di contabilità pubblica va conformandosi all'evolversi dell'ordinamento, seguendo anche i nuovi principi di organizzazione dell'amministrazione, con effetti differenziati, per quanto riguarda le funzioni della Corte dei conti, secondo l'ambito di attività.

Nel caso in esame, la richiesta di parere è ammissibile anche sotto il profilo oggettivo, giacché il quesito riguarda la materia della contabilità pubblica, come delineata dalle SS.RR. con la richiamata deliberazione n. 54/2010.

DIRITTO

In via preliminare, il Collegio rammenta che la funzione consultiva è diretta a fornire un ausilio all'Ente richiedente per le determinazioni che lo stesso è tenuto ad assumere nell'esercizio delle proprie funzioni, restando ferma la discrezionalità dell'Amministrazione in sede di esercizio delle prerogative gestorie.

Come richiamato nella richiesta di parere, l'art. 1, comma 424 della legge 23/12/2014, n. 190 (c.d. legge di stabilità 2015), come modificato dall'art. 4, comma 2-bis, legge n. 125 del 2015, 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. È fatta salva la possibilità di indire, nel rispetto delle limitazioni assunzionali e finanziarie vigenti, le procedure concorsuali per il reclutamento a tempo indeterminato di personale in possesso di titoli di*

studio specifici abilitanti o in possesso di abilitazioni professionali necessarie per lo svolgimento delle funzioni fondamentali relative all'organizzazione e gestione dei servizi educativi e scolastici, con esclusione del personale amministrativo, in caso di esaurimento delle graduatorie vigenti e di dimostrata assenza, tra le unità soprannumerarie di cui al precedente periodo, di figure professionali in grado di assolvere alle predette funzioni. 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'.

Le menzionate disposizioni legislative sono state oggetto di interpretazione da parte della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, in particolare nella deliberazione n. 19/SEZAUT/2015/QMIG che, per quanto di interesse nella fattispecie in trattazione, ha precisato, tra l'altro, che tutti gli spazi assunzionali devono essere disponibili per il ricollocamento delle unità soprannumerarie di ruolo delle Province e degli enti di area vasta e fino al completo ricollocamento dello stesso personale, al termine del quale non vi sono ostacoli all'attivazione delle procedure di mobilità. In particolare, la richiamata pronuncia ha precisato che *"vero è che in astratto 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, ma 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. Anche in questo caso è opportuno richiamare la ricordata circolare n. 1/2015 che nell'evidenziare i "divieti e gli effetti derivanti dai commi 424 e 425 per le amministrazioni pubbliche" precisa che non sono consentite procedure di mobilità"*.

Stante la legislazione vigente ed alla luce dell'interpretazione fornita dalla Sezione delle Autonomie, pertanto, non si ritiene che sussista attualmente la possibilità per gli enti locali di intraprendere procedure di mobilità volontaria come prospettate nel quesito o di ricorrere a forme di assunzione alternative a quelle espressamente previste dalla normativa testé richiamata.

P.Q.M.

Nelle considerazioni che precedono è espresso il parere della Sezione.

Dispone che la presente deliberazione venga trasmessa, a cura della Segreteria, al Comune richiedente.

Così deliberato in Torino nella camera di consiglio del 18 dicembre 2015.

Il Relatore

F.to dott. Massimo Valero

Il Presidente

F.to dott. Mario Pischetta

Depositato in Segreteria il 21/12/2015

Il Funzionario Preposto

F.to Federico Sola