



DELIBERAZIONE n.80/2016/PAR

Repubblica Italiana

la

Corte dei Conti

Sezione regionale di controllo per il Molise

nell'adunanza del 13 aprile 2016

composta dai magistrati:

dott. Silvio Di Virgilio	Presidente f.f.
dott. Luigi Di Marco	Primo Referendario
dott. Alessandro Verrico	Referendario, relatore

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 21 marzo 1953, n.161;

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

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 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 la nota prot. n.1095 del 17 marzo 2016, registrata al protocollo di questa Sezione n.794 del 21 marzo 2016, con la quale il Sindaco del Comune di Pietrabbondante ha avanzato richiesta di parere;

VISTA l'ordinanza n.8/PRES/2016 del 6 aprile u.s. di convocazione della Sezione per l'odierna seduta per deliberare sulla suddetta richiesta;

UDITO il relatore, Ref. Alessandro Verrico;

Oggetto del parere

Il Sindaco del Comune di Pietrabbondante, con nota prot. n.1095 del 17 marzo 2016, registrata al protocollo di questa Sezione n.794 del 21 marzo 2016, ha inviato una richiesta di parere per sapere:

a) se l'Ente, non sottoposto al patto di stabilità, può procedere all'utilizzo dei resti assunzionali del triennio precedente, quindi procedere alla copertura del turn over per la cessazione dell'unità di personale a tempo

pieno e indeterminato avutasi nell'anno 2013, con la copertura nell'anno 2016 a tempo indeterminato di due posti part time al 50%;

b) in caso di risposta affermativa, se le procedure concorsuali debbano essere precedute dalla procedura di mobilità riservata al personale degli enti di Area Vasta.

DIRITTO

Ammissibilità soggettiva.

La richiesta di parere deve considerarsi ammissibile, sotto il profilo soggettivo, laddove formulata dall'organo di vertice dell'Amministrazione, legittimato ad esprimere la volontà dell'Ente essendo munito di rappresentanza legale esterna. Tale organo, nel caso del Comune, è il Sindaco, ai sensi dell'art.50 del D.lgs. n.267/2000.

Al riguardo, si osserva che la richiesta di parere in esame proviene dal Sindaco del Comune di Pietrabbondante (IS) e, pertanto, va affermato che, nel caso di specie, la richiesta di parere è soggettivamente ammissibile poiché promanante dall'organo legittimato a proporla.

Ammissibilità oggettiva.

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, nello specifico occorre verificare se la questione proposta rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art.7, comma 8, della legge 6 giugno 2003, n.131, secondo cui Regioni, Province e Comuni possono chiedere a dette Sezioni pareri in materia di contabilità pubblica nonché ulteriori forme di collaborazione ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

Al riguardo va rammentato che, in merito all'ambito di estensione della funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, sono intervenute sia le Sezioni riunite sia la Sezione delle autonomie con pronunce di orientamento generale, rispettivamente, ai sensi dell'articolo 17, comma 31, d.l. n.78/2009 e dell'articolo 6, comma 4, d.l. n.174/2012.

In particolare, con deliberazione 17 novembre 2010, n.54, le Sezioni riunite hanno affermato che l'art.7, comma 8, della legge n.131/2003 *"conferisce alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti non già una funzione di consulenza di portata generale, bensì limitata alla materia di contabilità pubblica"*, precisando inoltre che la nozione di contabilità pubblica non si estende sino a ricomprendere la totalità dell'azione amministrativa che presenti riflessi di natura finanziaria, ma deve intendersi limitata al *"sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici"*, sia pure *"in una visione dinamica dell'accezione che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri"*.

Si aggiunga inoltre che la Sezione delle autonomie, con la recente deliberazione n.3/2014/SEZAUT, ha individuato tra i criteri utilizzabili per valutare oggettivamente ammissibile una richiesta di parere, oltre *"all'eventuale riflesso finanziario di un atto sul bilancio dell'ente"*, anche l'attinenza del quesito proposto ad *"una competenza tipica della Corte dei conti in sede di controllo sulle autonomie territoriali"*; del resto, *"materie estranee, nel loro nucleo originario alla contabilità pubblica ...*

possono ritenersi ad essa riconducibili, per effetto della particolare considerazione riservata dal Legislatore, nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica".

Infine, si ricorda che, per consolidato orientamento, la funzione consultiva assegnata alla Corte dei conti deve trattare ambiti ed oggetti di carattere generale e non fatti gestionali specifici, non può riguardare provvedimenti già formalmente adottati e non può interferire con le funzioni assegnate ad altre Magistrature o alla stessa Corte dei conti.

Sulla base di quanto precede, pertanto, la richiesta in esame va considerata ammissibile anche sotto il profilo oggettivo, essendo diretta fondamentalmente ad ottenere l'esatta interpretazione di norme. Trattasi, infatti, di richiesta avente carattere generale, non riguardante un fatto gestionale specifico o un provvedimento già adottato e, per l'appunto, rientrante nell'ambito della contabilità pubblica, essendo finalizzata a chiarire la portata della normativa attualmente vigente in tema di limiti assunzionali del personale degli enti locali.

Merito.

Com'è noto, l'art.1, comma 562, della legge 27 dicembre 2006, n.296, detta i vincoli assunzionali per gli enti non sottoposti al patto di stabilità interno (vale a dire, quelli con popolazione inferiore a 1.000 abitanti: art.31, comma 1, della legge 12 novembre 2011, n.183 – legge di stabilità 2012). La norma dispone che, per tali enti, "le spese di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali, non devono superare il corrispondente ammontare dell'anno 2008. Gli enti di

DELIBERAZIONE N.80/2016/PAR
Sezione controllo Molise

cui al primo periodo possono procedere all'assunzione di personale nel limite delle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nel precedente anno".

Al riguardo, le Sezioni riunite in sede di controllo, con deliberazione 11 novembre 2010, n.52, hanno affermato che l'espressione "nel limite delle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nel precedente anno" debba ritenersi "comprensiva di tutte le vacanze complessivamente verificatesi dall'entrata in vigore della norma limitatrice, non ancora coperte alla data di riferimento".

Tale principio, elaborato sulla scorta di un'attenta esegesi della norma e del quadro normativo in cui si colloca, si fonda essenzialmente sulla considerazione che le "regole per la limitazione delle assunzioni devono essere valutate nel contesto normativo al quale accedono nel quale le norme per porre un argine alle spese di personale sono stabilite nell'ambito delle misure di coordinamento della finanza pubblica destinate agli enti locali"; in base a tale valutazione, risulta "evidente che assicurare l'invarianza della spesa rispetto al 2004 costituisce il raggiungimento dell'obiettivo di fondo cui tende la normativa in esame, mentre le misure di raffreddamento delle assunzioni concorrono allo scopo"; ciò in quanto "limitare le assunzioni al livello delle corrispondenti cessazioni avvenute nell'esercizio precedente può essere una valida indicazione per garantire l'invarianza nel tempo della spesa, sicuramente utile in concorso con altri interventi restrittivi", ma "porre un limite alle assunzioni quando già il comune è riuscito a contenere la spesa al livello di quella del 2004" - ora 2008- "potrebbe comportare una indebita

ingerenza nelle regole di organizzazione degli uffici”; tenuto conto, altresì, del fatto che “gli enti ai quali la norma in esame si riferisce sono di esigue dimensioni e di conseguenza hanno organici molto ridotti per cui la mancata assunzione anche di una sola unità di personale può avere notevoli ricadute nell’organizzazione” (deliberazione n.52/2010, cit.).

In tale contesto normativo veniva altresì introdotta una disciplina particolare delle assunzioni a tempo indeterminato, derogatoria, per gli anni 2015 e 2016, di quella generale. In particolare, ai sensi del comma 424 dell’art.1 della legge n.190/2014 (legge di stabilità 2015), modificato dall’art.4, comma 2-bis, D.L. 19 giugno 2015, n.78, convertito, con modificazioni, dalla L. 6 agosto 2015, n.125: “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”.

In virtù dell'art.4, comma 3, del decreto legge n.78 del 19 giugno 2015, è stato poi disposto che: “All'articolo 3, comma 5, del decreto legge 24 giugno 2014, n.90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n.114, dopo le parole "nel rispetto della programmazione del fabbisogno e di quella finanziaria e contabile" sono aggiunte le seguenti: “è altresì consentito l'utilizzo dei residui ancora disponibili delle quote percentuali delle facoltà assunzionali riferite al triennio precedente”.

Si ricorda, pertanto, che con deliberazione n.26/AUT/2015/QMIG del 28

luglio 2015 la Sezione delle Autonomie affermava il seguente principio di

diritto: "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".

La stessa Sezione della Autonomie, con la successiva deliberazione n.28/SEZAUT/2015/QMIG del 28 luglio 2015, ha ulteriormente precisato che "il riferimento "al triennio precedente" inserito nell'art.4, comma 3, del decreto-legge n.78/2015, che ha integrato l'art.3, comma 5, del decreto-legge n.90/2014, è da intendersi in senso dinamico, con scorrimento e calcolo dei resti, a ritroso, rispetto all'anno in cui si intende effettuare le assunzioni", ribadendo altresì che le risorse da destinare nel 2015 e nel 2016 alle finalità di cui al citato comma 424 sono esclusivamente quelle relative alle cessazioni intervenute, rispettivamente, nel 2014 e nel 2015.

Alla luce dell'evoluzione normativa richiamata, sebbene si ritenga che il comma 424 si applichi a tutti gli enti locali, senza distinzione tra enti sottoposti e non sottoposti al patto di stabilità interno, occorre tuttavia escludere, ai fini dell'esercizio della facoltà di assumere dallo stesso prevista, che possa trovare applicazione nel caso di specie la possibilità riconosciuta dal nuovo testo del citato comma 5 dell'art.3 del D.L. n.90/2014 (modificato dal D.L. n.78/2015), essendo tale disposizione

espressamente riferita ai soli enti soggetti a patto (in senso conforme, Sezione regionale di controllo per il Veneto, deliberazione n.15/2016/PAR).

Pertanto, richiamando quanto statuito dal citato l'art.1, comma 562 nell'interpretazione fornita dalle Sezioni Riunite in sede di controllo, con deliberazione n.52/CONTR/10, il comune istante ben può considerare l'espressione "nel precedente anno" ivi contenuta, come riferita alle "cessazioni intervenute successivamente all'entrata in vigore della norma, anche in precedenti esercizi, rifluenti nell'anno precedente a quello nel quale si intende effettuare l'assunzione".

In questi termini e nei limiti dell'interpretazione della norma generale che disciplina il regime assunzionale negli enti non sottoposti al patto di stabilità appena indicata, può darsi risposta positiva al quesito posto dal Comune richiedente. Se ciò può pertanto valere con riferimento ai resti assunzionali rinvenienti dall'anno 2013 ed indicati nella richiesta, va precisato che, con riguardo al budget di spesa del biennio 2015-2016 (riferito alle cessazioni di personale intervenute nel 2014 e nel 2015), la capacità assunzionale resta soggetta ai vincoli posti dall'articolo 1, comma 424 della legge 190/2014 finalizzati a garantire il riassorbimento del personale provinciale.

P.Q.M.

nelle sopra esposte considerazioni è il parere di questa Sezione.

Dispone che la presente deliberazione venga trasmessa, a cura del preposto al Servizio di supporto, al Sindaco del Comune di Pietrabbondante.

Così deliberato in Campobasso, nella Camera di Consiglio del 13 aprile
2016.

Il Magistrato, relatore
F.to (Ref. Alessandro Verrico)

Il Presidente f.f.
F.to (Cons. Silvio Di Virgilio)

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 13 aprile 2016

IL DIRETTORE AMMINISTRATIVO
F.to (dott. Davide Sabato)