



Corte dei Conti
Sezione delle autonomie

N.26/SEZAUT/2015/QMIG

Adunanza del 20 luglio 2015

Presieduta dal Presidente di Sezione preposto alla funzione di coordinamento

Mario FALCUCCI

Composta dai magistrati:

Presidenti di Sezione	Adolfo Teobaldo DE GIROLAMO, Raffaele DAINELLI, Salvatore SFRECOLA, Carlo CHIAPPINELLI, Maurizio GRAFFEO, Simonetta ROSA, Teresa BICA, Diodoro VALENTE, Rosario SCALIA, Francesco PETRONIO
Consiglieri	Silvano DI SALVO, Carmela IAMELE, Lucilla VALENTE, Alfredo GRASELLI, Rinieri FERONE, Silvio DI VIRGILIO, Paola COSA, Francesco UCCELLO, Adelisa CORSETTI, Stefania PETRUCCI, Marco BONCOMPAGNI, Simonetta BIONDO
Primi Referendari	Francesco ALBO, Benedetta COSSU, Massimo VALERO, Dario PROVVIDERA, Valeria FRANCHI

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

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

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e le successive modificazioni ed integrazioni;

Visto l'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni riunite con la deliberazione n. 14 del 16 giugno 2000, e successive modificazioni;

Visto l'art. 6, comma 4, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, e successive modificazioni;

Viste le deliberazioni n. 120/2015/QMIG, depositata in data 23 marzo 2015, e n. 135/2015/QMIG, depositata in data 27 marzo 2015, con le quali la Sezione regionale di controllo per la Lombardia ha rimesso al Presidente della Corte dei conti la valutazione circa il deferimento alla Sezione delle autonomie, ai sensi del richiamato art. 6, comma 4, del d.l. 174/2012, di questioni di massima in relazione alle richieste di parere dei Caponago (MB) e Casatenovo (LC), in merito alla corretta interpretazione del comma 424 dell'art. 1 della legge n. 190/2014;

Vista l'ordinanza del Presidente della Corte dei conti n. 16 del 27 aprile 2015 con le quali, valutata la sussistenza dei presupposti per il deferimento alla Sezione delle autonomie, le questioni medesime sono state rimesse alla Sezione predetta, che le ha riunite per definirle con unica delibera;

Vista la nota n. 3461 del 10 luglio 2015, con la quale il Presidente della Corte dei conti ha convocato la Sezione delle autonomie per l'adunanza odierna;

Uditi i relatori, Consigliere Rinieri Ferone e Primo Referendario Dario Provvidera;

PREMESSO

Entrambe le questioni deferite vertono su problematiche interpretative relative alla corretta interpretazione del comma 424 dell'art. 1 della legge n. 190/2014 (legge di stabilità 2015), che così recita: "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 regionale per la Lombardia ha deferito con la deliberazione del 23 marzo 2015, n. 120/2015/QMIG uno dei due quesiti sottoposti dal Sindaco del Comune di Caponago (MB), nonché, con la deliberazione del 27 marzo 2015, n. 135/2015/QMIG, uno dei due quesiti sottoposti dal Sindaco del Comune di Casatenovo (LC).

In via preliminare è d’obbligo richiamare le premesse metodologiche già esposte nella recente deliberazione di questa Sezione n.19 /SEZAUT/2015/QMIG: l’esame delle questioni poste è limitato a risolvere le difficoltà interpretative, sotto il profilo letterale, sistematico e logico direttamente ed esclusivamente connesse al contenuto dispositivo dell’art. 1, comma 424, della legge n. 190/2014: i nuovi e specifici limiti imposti per gli anni 2015 e 2016 alle assunzioni a tempo indeterminato negli enti locali. Ulteriori istituti concernenti altre facoltà e modalità assunzionali degli enti interessati, anche se ipoteticamente ed indirettamente influenzate dalla predetta disciplina normativa, restano fuori dal perimetro delle questioni di massima. Ciò anche a ragione della elevata complessità ed articolazione della disciplina in materia di personale, i cui molteplici istituti hanno proprie e diversificate regole applicative tra le quali parametri per la quantificazione della spesa e vincoli particolari.

In generale va inoltre considerato che con l’art. 1, comma 424 della legge 190/2014 (legge di stabilità 2015) è stata introdotta una disciplina particolare delle assunzioni a tempo indeterminato, derogatoria, per gli anni 2015 e 2016 di quella generale; eventuali assunzioni effettuate in difformità da dette disposizioni, sono colpite da nullità di diritto (“le assunzioni effettuate in violazioni del presente comma sono nulle” comma 424, ultimo periodo). Peraltro tale particolarità della disciplina non va intesa alla stessa stregua del carattere della specialità tipico della configurazione delle antinomie giuridiche; per queste, infatti, il fondamento derogatorio risiede in una diversa, sostanziale e strutturale esigenza di eccezione alla norma generale: nel comma 424 la finalità derogatoria concretamente riferibile alla priorità della ricollocazione, discende dalla specifica e temporanea esigenza di riassorbimento del personale soprannumerario. Soddisfatta tale esigenza è la stessa norma che contempla,

implicitamente, la riespansione della disciplina ordinaria: “salva la completa ricollocazione del personale soprannumerario”.

CONSIDERATO

1. Il primo quesito rimesso a questa Sezione è sostanzialmente il seguente: “se l’ente comunale procede nell’anno 2015 ad una nuova assunzione utilizzando il budget relativo all’anno 2014 (nella percentuale del 60% della spesa riferita al personale cessato nell’anno 2013), trovano applicazione le limitazioni previste dall’art. 1, commi 424 e 425, della l. n. 190/2014 in relazione alla ricollocazione del personale delle provincie e delle città metropolitane?”

Nel merito, la Sezione lombarda remittente ha ritenuto (con la citata deliberazione del 23 marzo 2015, n. 120/2015/QMIG) che la circolare del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione n. 1/2015 abbia risolto la questione, per gli enti locali e le regioni, limitando la portata applicativa del comma 424 cit. al budget delle assunzioni relativo agli anni 2015 e 2016, nonché precisando che il budget vincolato dalla legge di stabilità “è quello riferito alle cessazioni 2014 e 2015” (pag. 15 della circolare citata, *sub* paragrafo “ambito soggettivo e disciplina del comma 424”). Inoltre, la volontà del Ministero di “limitare” la portata applicativa del comma 424 a quelle sole assunzioni a tempo indeterminato che verranno effettuate a valere sui *budget* 2015-2016, emerge a pag. 17 della circolare in parola dove –*sub* paragrafo “divieti ed effetti derivanti dai commi 424 e 425 per le amministrazioni pubbliche”- si afferma a chiare lettere che “rimangono consentite le assunzioni, a valere sui budget degli anni precedenti, nonché quelle previste da norme speciali”.

L’interpretazione fornita dalla circolare è ritenuta dalla Sezione remittente conforme al dato letterale del richiamato comma 424; la medesima Sezione, tuttavia, evidenzia che la *ratio* della norma è volta ad assicurare che, negli anni 2015 e 2016, le regioni e gli enti locali devono destinare le risorse per le assunzioni a tempo indeterminato di personale unicamente alle seguenti due finalità: “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 “ricollocazione nei propri ruoli delle unità soprannumerarie destinatarie dei processi di mobilità”.

Partendo proprio da questa osservazione, la Sezione remittente ritiene che nell’inciso “per gli anni 2015 e 2016, destinano le risorse per le assunzioni a tempo indeterminato” possono farsi rientrare non solo i *budget* 2015 e 2016, bensì anche il budget 2014 oggetto di

cumulo alla stregua dell'ultimo periodo del comma 5 dell'art. 3 del d.l. n. 90/14. Tale soluzione ermeneutica comporta che l'assunzione programmata dall'ente comunale per l'anno 2015 (anche se fatta valere sul *budget* dell'anno precedente) soggiacerebbe comunque ai vincoli fissati dal comma 424 cit. e, quindi, favorirebbe in concreto la "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 la "ricollocazione nei propri ruoli delle unità soprannumerarie destinatarie dei processi di mobilità". Viceversa, se si applicasse la soluzione interpretativa fornita dalla circolare n. 1/2015, qualora il Comune potesse, nel 2015, procedere ad una nuova assunzione, non soggiacerebbe ai vincoli fissati dal comma 424, in quanto detta assunzione avverrebbe sulla scorta del budget 2014 maturato per una cessazione intervenuta nell'anno 2013; in altri termini, l'amministrazione interessata potrebbe indire un concorso nell'anno 2015 per procedere ad un'assunzione che si avvale del budget dell'anno 2014, utilizzabile, ove sia stata effettuata la prescritta programmazione, nel 2015.

Tanto premesso ai fini dell'inquadramento della questione, questa Sezione rileva che, successivamente alla richiamata deliberazione della Sezione di controllo per la Lombardia, il legislatore è intervenuto con l'art. 4, comma 3, del decreto legge n. 78 del 19 giugno 2015, disponendo 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".

Tale novella legislativa, integrando il quadro interpretativo già fornito dalla circolare n. 1/2015 (registrata dalla Corte dei conti in data 20 febbraio 2015), autorizza 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, restando regolata da quanto previsto, per gli enti soggetti al patto di stabilità interno, dall'art. 3, comma 5, del D.L. n. 90/2014, convertito con legge n. 114/2014, che indica le quote percentuali di *turn over* consentite per le assunzioni di personale a tempo indeterminato.

Si deve pertanto affermare che gli enti locali possono effettuare assunzioni di personale a tempo indeterminato non vincolate dalla disposizione del comma 424

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.

2. Con il secondo quesito rimesso a questa Sezione si richiede "se la trasformazione di un rapporto di lavoro da tempo parziale a tempo pieno, sottoposta alla disciplina limitativa delle assunzioni di personale dall'art. 3, comma 101, della legge n. 244/2007, sia soggetta, per gli anni 2015 e 2016, anche agli ulteriori limiti e divieti posti dall'art. 1, comma 424, della legge n. 190/2014".

La Sezione remittente, sulla scorta del dettato letterale delle normative in materia (art. 3, comma 101, legge n. 244/2007; art. 3, comma 5, del d.l. n. 90/2014, convertito con legge n. 114/2014; art. 1, comma 424, legge n. 190/2014), nonché dei pregressi orientamenti assunti da alcune Sezioni regionali di controllo, ritiene che, nell'attesa che si concludano le procedure previste dal comma 424 della legge di stabilità per il 2015, gli enti locali non possano procedere alla trasformazione di un rapporto di lavoro da tempo parziale a tempo pieno in quanto fattispecie normativamente equiparata alla disciplina prescritta per le assunzioni a tempo indeterminato.

Al riguardo, poiché la disciplina della trasformazione dei rapporti di lavoro da tempo parziale a tempo pieno non presenta profili ermeneutici direttamente riferibili alla disciplina di cui al citato comma 424, la Sezione delle Autonomie non può che confermare l'orientamento già espresso nella propria deliberazione n. 19/SEZAUT/2015/QMIG del 4 giugno 2015, concludendo per il non luogo a deliberare sul quesito deferito dalla Sezione di controllo per la Lombardia con deliberazione n. 135/2015/QMIG.

In tale ultima deliberazione, infatti, si trova affermato che "l'esame delle questioni è limitato alle difficoltà interpretative, sotto il profilo letterale, sistematico e logico, direttamente ed esclusivamente connesse al tenore dell'art. 1, comma 424, della legge 190/2014; altri istituti concernenti altre facoltà assunzionali degli enti interessati, anche se indirettamente rilevanti nell'ambito del lavoro esegetico, restano fuori dal perimetro della questione di massima. La ragione di questa delimitazione dell'ambito esegetico risiede nel fatto che il comma 424 contiene solo un espresso regime derogatorio a specifiche norme che regolano la fattispecie dei limiti e dei vincoli alle assunzioni a tempo indeterminato. Ciò

comporta che la pronuncia di orientamenti interpretativi su altre disposizioni non toccate da alcuna novella legislativa esorbita dalla stessa funzione nomofilattica, attesa la diversità della disciplina e delle fattispecie considerate. Tali fattispecie, estranee alle disposizioni contenute nell'art. 1, comma 424 della legge 190/2014, restano confermate nella loro peculiare disciplina normativa anche per quello che attiene ai relativi vincoli previsti dalle leggi".

P.Q.M.

La Sezione delle autonomie della Corte dei conti, sulla questione interpretativa posta dalla Sezione regionale di controllo per la Lombardia con la deliberazione n. 120/2015/QMIG, pronuncia 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"*.

Non vi è luogo a deliberare sulla questione interpretativa posta dalla Sezione regionale di controllo per la Lombardia con la deliberazione n. 135/2015/QMIG, in ragione di quanto esposto in parte motiva.

La Sezione regionale di controllo per la Lombardia si atterrà ai principi enunciati nel presente atto di indirizzo interpretativo, al quale si conformeranno tutte le Sezioni regionali di controllo ai sensi dell'art. 6, comma 4, d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213.

Così deliberato in Roma nell'adunanza del 20 luglio 2015

I Relatori

f.to Dario PROVVIDERA

Il Presidente

f.to Mario FALCUCCI

f.to Rinieri FERONE

Depositata in Segreteria il 28 luglio 2015

Il Dirigente

f.to Renato PROZZO