

REPUBBLICA ITALIANA

la

Corte dei conti

in

Sezione regionale di controllo per la Puglia

Nella camera di consiglio del 24 settembre 2015 composta da:

Presidente di Sezione	Agostino Chiappiniello	Presidente
Consigliere	Stefania Petrucci	
Referendario	Rossana De Corato	
Referendario	Cosmo Sciancalepore	
Referendario	Carmelina Addresso	Relatore

ha assunto la seguente deliberazione

sulla richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Palagiano (TA) trasmessa con prot. n. 9482 del 16 luglio 2015 ed assunta al protocollo della Segreteria della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Puglia il 23 luglio 2015 prot. 0002508-23/07/2015-SC-PUG-T75-A;

Vista l'ordinanza n.65/2015 con la quale è stata convocata la Sezione Regionale di Controllo per il giorno 24 settembre 2015;

udito il relatore, Referendario Carmelina Addresso.

Ritenuto in

FATTO

Il Sindaco del Comune di Palagiano chiede alla Sezione un parere in merito alla possibilità di procedere *“all'assunzione, a tempo indeterminato, del Responsabile del Settore Economico Finanziario nella persona collocata immediatamente dopo il vincitore del concorso che si è dimesso, utilizzando il budget assunzionale riferito alla cessazione verificatasi nel 2013 senza incorrere nella sanzione prevista dal citato comma 424 art. 1 legge 190/2014”*.

In particolare, il Sindaco espone che:

- 1) si è reso vacante il posto di Responsabile del Settore Economico Finanziario, a seguito della mobilità volontaria, presso altro ente locale, del vincitore di concorso a tempo indeterminato, sicché l'Ente vorrebbe coprire il posto rimasto vacante attraverso l'assunzione del secondo candidato presente in graduatoria, ancora valida ed efficace;
- 2) il rapporto tra spesa del personale e spesa corrente, per l'anno 2014, è pari al 19%;
- 3) l'Ente ha sempre rispettato il patto di stabilità interno;
- 4) nell'anno 2013 si sono verificate cessazioni di lavoro a tempo determinato pari ad € 38.276,74;
- 5) dalla cessazione di cui al punto precedente non sono state effettuate assunzioni a tempo indeterminato;
- 6) il costo per l'assunzione a tempo indeterminato di un Responsabile del Settore Economico Finanziario è inferiore all'importo di cui al punto 4 e comunque manterrebbe la spesa annua del personale inferiore a quella media del triennio 2011/2013;

Premesso quanto sopra, il Sindaco, dopo aver richiamato la circolare del Dipartimento della Funzione Pubblica n. 1/2015 a mente della quale il budget vincolato dall'art 1 comma 424 l. 190/2014 è quello riferito alle cessazioni degli anni 2015 e 2016, chiede alla Sezione un parere in merito alla possibilità di utilizzo del budget assunzionale riferito alla cessazione verificatasi nel 2013 per l'assunzione di idoneo di graduatoria senza incorrere nella nullità prevista dal comma 424 del citato art. 1 l. 190/2014.

Considerato in

DIRITTO

Preliminarmente, occorre valutare i profili di ammissibilità, sia soggettiva che oggettiva, della richiesta di parere alla luce dell'art. 7, comma 8, della L. 05/06/2003 n. 131 che conferisce a Regioni, Comuni, Province e Città Metropolitane la possibilità di richiedere alle Sezioni Regionali di Controllo della Corte dei Conti pareri in materia di contabilità pubblica.

In relazione al profilo di ammissibilità soggettiva, la Sezione osserva che la richiesta di parere è sottoscritta dal Sindaco del Comune di Palagiano, per cui non vi è dubbio in merito alla sussistenza del requisito predetto.

Non può ritenersi di ostacolo alla ricevibilità della richiesta la mancanza nella Regione Puglia del Consiglio delle Autonomie Locali che, ai sensi dell'art. 123 della Costituzione, nel testo introdotto dalla L. Cost. 18/10/2001 n. 3, deve essere disciplinato dallo Statuto di ogni Regione, quale organo di consultazione tra la Regione stessa e gli Enti locali.

Il Consiglio delle Autonomie Locali, se istituito, è quindi destinato a svolgere, secondo il dettato dell'art. 7, comma 8, della L. n. 131/2003, una funzione di filtro per le richieste di parere da sottoporre alle Sezioni Regionali di Controllo.

Invero, l'art. 45 dello Statuto della Regione Puglia, approvato con L. R. 12/05/2004 n. 7, ha previsto l'istituzione del Consiglio delle Autonomie Locali e con la successiva L. R. del 26/10/2006 n. 29 sono state disciplinate le modalità di composizione, elezione e competenze.

Tuttavia, rilevato che allo stato attuale il Consiglio delle Autonomie Locali non è tuttora operante, la Sezione ritiene soggettivamente ammissibile la richiesta di parere.

Sul piano dell'ammissibilità oggettiva, si rammenta che la Corte dei Conti, secondo il disposto dell'art. 7, comma 8, della L. n. 131/2003, può rendere pareri in materia di "contabilità pubblica".

Il Collegio evidenzia che le Sezioni Riunite in sede di Controllo, con la deliberazione n. 54 depositata in data 17/11/2010 resa in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, comma 31, del D. L. 1/07/2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla L. 3/08/2009, n. 102, condividendo l'orientamento già espresso dalla Sezione delle Autonomie con la deliberazione n. 5 del 17/02/2006, hanno affermato che la nozione di "contabilità pubblica" strumentale alla funzione consultiva deve assumere un ambito limitato alle normative ed ai relativi atti applicativi che disciplinano l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina inerente la gestione dei bilanci ed i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la gestione delle spese, la disciplina del patrimonio, l'indebitamento, la rendicontazione ed i relativi controlli.

Le Sezioni Riunite hanno, inoltre, sottolineato che *il concetto di contabilità pubblica consiste nel sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici.*

Per consolidato orientamento delle Sezioni Regionali di Controllo, fatto proprio anche da questa Sezione, la funzione consultiva assegnata alla Corte dei conti deve trattare ambiti ed oggetti di portata generale e non fatti gestionali specifici; non può riguardare provvedimenti già formalmente

adottati, non potendo tramutarsi in una verifica postuma di legittimità, e non può interferire con le funzioni assegnate ad altre Magistrature o alla stessa Corte.

Stante quanto sopra, il quesito formulato dal Comune di Palagiano rientra nel perimetro della contabilità pubblica, come sopra delineato, in quanto volto all'interpretazione delle disposizioni dettate in materia di contenimento e di razionalizzazione della spesa del personale e di concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica.

Tuttavia, l'analisi deve essere circoscritta agli aspetti generali ed astratti della questione, essendo precluso a questa Corte qualunque valutazione inerente ai risvolti applicativi della fattispecie esaminata.

Passando al merito della richiesta, il quesito formulato dall'Ente inerisce alla compatibilità dell'utilizzo del budget assunzionale riferito ad una cessazione verificatasi nel 2013 per l'assunzione di un idoneo di graduatoria (persona collocata immediatamente dopo il vincitore che si è dimesso) con quanto previsto dall'art 1 comma 424 l. 190/2014 (legge stabilità 2015).

La disposizione da ultimo richiamata ha introdotto un regime particolare ed inderogabile per il biennio 2015 e 2016 finalizzato all'assunzione dei vincitori di procedure concorsuali vigenti o approvate alla data di entrata in vigore della disposizione (1 gennaio 2015) ed al riassorbimento del personale delle Province dichiarato eccedentario in applicazione delle disposizioni dei commi 420 e ss. del medesimo articolo 1.

Il regime previsto dal comma 424 si connota, pertanto, per una duplice caratteristica: la particolarità (nel senso di deroga alla disciplina generale, nell'accezione indicata dalle Sezioni delle Autonomie n. 19/SEZAUT/2015/QMIG) e l'inderogabilità.

Quanto alla particolarità della disciplina, essa di sostanza nella creazione *“di una sorta di “binario preferenziale” per quel personale provinciale che, posto in situazione di esubero istituzionale a seguito del riordino delle relative amministrazioni, rischierebbe, ove non riassorbito presso altri enti, di essere collocato in posizione di disponibilità prima, avviandosi poi, fallita la procedura di salvaguardia dei livelli occupazionali di cui art. 34 e 34 bis del d.lgs 165/2001, verso il licenziamento”* (Sezione controllo Veneto deliberazione n. 304/PAR/2015).

Sul piano letterale, infatti, la disposizione in esame prevede che, per il biennio 2015 e 2016, le regioni e gli enti locali *“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”*.

Con esclusivo riferimento alla ricollocazione del personale soprannumerario viene, inoltre, previsto che *“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”*.

L'inderogabilità della regolamentazione viene garantita attraverso l'espressa comminatoria della nullità delle assunzioni effettuate in violazione di quanto sancito dal comma in esame, sicché l'eventuale contratto stipulato *contra legem* è *ab origine* invalido ed inefficace (con eventuali conseguenti responsabilità in capo a chi ha disposto l'assunzione illegittima).

I due aspetti che connotano l'art. 1 comma 424 (di deroga alla disciplina generale e di inderogabilità- a propria volta- della disciplina in esso contenuta, l'uno intrinsecamente e logicamente legato all'altro) sono stati posti in evidenza dalla Sezione delle Autonomie che, con

deliberazione n. 19/SEZAUT/2015, ha osservato come *“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”.*

Con specifico riferimento alle risorse destinate alle assunzioni a tempo indeterminato, la Sezione delle Autonomie ha chiarito come il legislatore abbia individuato due *plafond*: uno, utilizzabile indistintamente per le assunzioni da graduatorie già approvate e per la ricollocazione delle unità soprannumerarie, l’altro, destinato esclusivamente ad essere utilizzato per la ricollocazione del personale soprannumerario. Il primo *plafond* è quello quantificato in termini percentuali di risparmio di spesa destinabile a nuove assunzioni negli esercizi 2015 e 2016 secondo le disposizioni di cui all’art. 3, comma 5 del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90; il secondo corrisponde al complemento a 100 delle medesime percentuali previste per gli anni 2014 e 2015.

Alla luce di quanto sopra, si è posto il problema dell’ampiezza del primo *plafond*, se cioè tra i risparmi vincolati per gli anni 2015 e 2016 rientrano anche le cessazioni cumulate nel triennio (*“bugdet cumulato”*: cfr. Sezione controllo Campania deliberazione n. 200/QMIG/2015) alla stregua del comma 5 dell’art. 3 del d.l. n. 90/14 (Sezione controllo Lombardia deliberazione n. 120/2015/QMIG, Sezione controllo Marche, deliberazione n. 163/2015, Sezione controllo Veneto, deliberazione n. 304/PAR/2015).

La disposizione da ultimo citata prevede che *“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”.*

Sul punto è intervenuto recentemente il legislatore, il quale con l’art 4 d.l. 78/2015, conv. con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015 n. 125, ha introdotto un nuovo periodo all’art. 3 comma 5 d.l. 90/2014 sopra citato, stabilendo che *“è altresì consentito l’utilizzo dei residui ancora disponibili delle quote percentuali delle facoltà assunzionali riferite al triennio precedente”.*

La disposizione da ultimo citata introduce un tassello nuovo ed aggiuntivo (come è evidenziato dall’utilizzo dell’avverbio *“altresì”*: cfr. Sezione controllo Campania deliberazione n. 200/QMIG/2015, cit.) al quadro di disciplina tracciato dal citato art 3 comma 5 d.l. 90/2014, i cui contorni sono stati definiti dalla Sezione Autonomie con la deliberazione n. 27/SEZAUT/2014 (proiettata, per gli enti soggetti al patto di stabilità, in prospettiva futura: *“dal 2014 in poi, in sede di programmazione di fabbisogno e finanziaria, si potrà tenere conto delle cessazioni prevedibili nell’arco di un triennio”*).

Il raccordo tra la nuova disciplina dei resti assunzionali come scaturente dall’addenda del d.l. 78/2015 (c.d. d.l. enti locali) e l’assetto delineato dall’art 1 comma 424 l. 190/2014 (peraltro, parimenti inciso dal medesimo art 4 d.l. 78/2015 che, al comma 2 bis, ha aggiunto un nuovo periodo al comma 424) è stato realizzato dalla Sezione delle Autonomie con deliberazione n. 26/SEZAUT/2015/QMIG del 20 luglio 2015.

In quella sede, la Sezione delle Autonomie, ribadendo e richiamando i principi già espressi nella deliberazione n. 19/SEZAUT/2015/QMIG, ha osservato che la novella legislativa introdotta con l'art 4 d.l. 78/2015, nel completare il quadro interpretativo già delineato dalla Circolare del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione n. 1/2015 (citata dal Comune istante: *"nelle more del completamento del procedimento di cui ai commi 424 e 425 alle amministrazioni sopra individuate è fatto divieto di effettuare assunzioni a tempo indeterminato a valere sui budget 2015 e 2016 Rimangono consentite le assunzioni, a valere sui budget degli anni precedenti, nonché quelle previste da norme speciali"*), autorizza i Comuni ad impiegare nel 2015 l'eventuale budget residuo del triennio 2011-2013 per assunzioni non vincolate ai sensi del comma 424.

Da quanto sopra 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"*.

A completare il quadro è, inoltre, intervenuta la recente deliberazione n. 28/SEZAUT/2015/QMIG del 14 settembre 2015 la quale ha sancito che *"Il riferimento al "triennio precedente" inserito nell'art 4, comma 3, del d.l n. 78/2015, che ha integrato l'art 3, comma 5, del d.l. 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"*.

In conclusione, conformemente a quanto statuito dalla Sezione delle Autonomie n. 26 del 2015, al cui orientamento questa Sezione si conforma ai sensi dell'art 6, comma 4, d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, si osserva 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"*

PQM

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 Palagianò (TA)

Così deliberato in Bari, nella Camera di Consiglio del 24 settembre 2015.

Il Relatore

Il Presidente

F.to Carmelina Adesso

F.to Agostino Chiappiniello

Depositata in Segreteria il 24/09/2015

Il Direttore della Segreteria

F.to Marialuce SCIANNAMEO