



**REPUBBLICA ITALIANA
CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
LOMBARDIA**

composta dai magistrati:

dott.ssa Simonetta Rosa	Presidente
dott. Gianluca Braghò	Primo Referendario
dott.ssa Laura De Rentiis	Primo Referendario
dott. Donato Centrone	Referendario (relatore)
dott. Andrea Luberti	Referendario
dott. Paolo Bertozzi	Referendario
dott. Cristian Pettinari	Referendario
dott. Giovanni Guida	Referendario
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	Referendario

nella camera di consiglio del 22 settembre 2015

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il 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;

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;

Vista la deliberazione n. 1/pareri/2004 del 3 novembre 2004 con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento e sulla formulazione dei pareri previsti dall'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista la nota del 13 luglio 2015 con la quale il Sindaco del Comune di Portalbera (VA) ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per la camera di consiglio odierna per deliberare sulla sopra indicata richiesta;

Udito il relatore, dott. Donato Centrone

Premesso che

Il Sindaco del Comune di Portalbera (PV), con nota del 13 luglio 2015, ha formulato una richiesta di parere avente ad oggetto la speciale disciplina limitativa alle assunzioni di personale, vigente, per gli enti locali, negli esercizi 2015 e 2016.

Premette che il Comune, nell'anno 2014, ha registrato una cessazione di personale, con decorrenza 1° dicembre, in seguito a dimissioni. Tale cessazione ha riguardato un dipendente a tempo indeterminato, con contratto di lavoro a tempo parziale a 18 ore settimanali. Inoltre, l'istanza precisa che l'ente è soggetto al patto di stabilità interno.

Ai sensi dell'art. 3 del decreto-legge n. 90 del 2014, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 114 del 2014, per gli anni 2014 e 2015, gli enti soggetti al patto di stabilità possono procedere ad assunzioni a tempo indeterminato nel limite di un contingente complessivamente corrispondente ad una spesa pari al 60% di quella relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente (comma 5, primo periodo). Inoltre, fermi restando i vincoli generali sulla spesa di personale, gli enti nei quali l'incidenza della spesa di personale sulla spesa corrente è pari o inferiore al 25% possono procedere ad assunzioni a tempo indeterminato, a decorrere dal 2015, nel limite del 100% del risparmio di spesa relativo al personale di ruolo cessato nell'anno precedente (comma 5-*quater*).

Il Comune di Portalbera, ente soggetto a patto di stabilità interno, riferisce di rispettare i vincoli in materia di spesa per il personale (comma 557 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006), avendo registrato una spesa media nel triennio 2011-2013 pari ad euro 176.705,37 e, per l'anno in corso pari ad euro 175.421,18 (compresa la previsione della somma derivante da un'eventuale assunzione). Inoltre, ha un'incidenza della spesa di personale sulla spesa corrente inferiore al 25% (precisamente, pari al 22,84%). Possiede, pertanto, per il 2015, una capacità assunzionale pari al 100% del risparmio derivante dal personale di ruolo cessato nell'anno precedente, ovvero pari ad euro 10.951.00 (quota di spesa relativa al posto di istruttore amministrativo a tempo indeterminato, categoria C, posizione economica C5, con contratto a tempo parziale a 18 ore settimanali).

L'art. 1, comma 424, della legge n. 90 del 2014 prevede 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. 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 e' 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".

L'istanza precisa che il Comune di Portalbera non vanta la possibilità di procedere all'immissione nei ruoli dei vincitori di concorso pubblico collocati nelle proprie graduatorie.

Richiama, altresì, la Circolare n. 1 del 30 gennaio 2015 del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e del Ministro per gli affari regionali e le autonomie che, per quanto interessa in questa sede, testualmente recita: "*in sostanza il legislatore vincola gli enti a destinare il 100% del turn over alla mobilità del personale degli enti di area vasta, salvaguardando l'assunzione dei vincitori esclusivamente a valere sulle facoltà ordinarie di assunzione. Sono altresì salvaguardate le esigenze di incremento di part-time nel rispetto di quanto previsto dall'art. 3, comma 101, L. 244/07... Le spese per il personale assorbito in mobilità secondo il comma in argomento non si calcolano al fine del rispetto del tetto di spesa di cui al comma 557 dell'art. 1 della Legge 27 Dicembre 2006 n. 296*". Sul punto il Comune ricorda anche la pronuncia della Corte dei Conti, Sezione delle Autonomie, n. 19/2015/QMIG.

Tutto ciò premesso, il Sindaco chiede se, ferma restando la normativa applicabile in materia di assunzione del personale e la sostenibilità finanziaria e di bilancio, avendo il Comune di Portalbera registrato nel 2014 una cessazione di personale con contratto di lavoro a tempo parziale (18 ore), ed essendo pacifica la non computabilità nelle spese del personale ricollocato nel tetto di spesa posto dal comma 557 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006 (in applicazione di quanto esplicitato nella Circolare n. 1/2015 del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione) sia possibile sforare la propria capacità assunzionale (pari al 100% della spesa relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente) destinando le risorse per un'assunzione a tempo pieno ed indeterminato di un dipendente di ente di area vasta (eventualmente previa mobilità volontaria, ex art. 30 del d.lgs. n. 165 del 2001, nelle more della pubblicazione degli elenchi del personale in esubero).

In merito all'ammissibilità della richiesta

La funzione consultiva delle Sezioni regionali è inserita nel quadro delle competenze che la legge n. 131 del 2003, recante adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha attribuito alla Corte dei conti.

In relazione allo specifico quesito formulato dal Sindaco del Comune di Portalbera (PV), il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta 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, norma in forza della quale 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 ed efficacia dell'azione amministrativa. I pareri e le altre forme di collaborazione si inseriscono nei procedimenti amministrativi degli enti territoriali consentendo, nelle tematiche in relazione alle quali la collaborazione viene esercitata, scelte adeguate e ponderate nello svolgimento dei poteri che appartengono agli amministratori pubblici, restando peraltro esclusa qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione con l'organo di controllo esterno (si rinvia, per tutte, alla delibera della Sezione dell'11 febbraio 2009, n. 36).

Infatti, deve essere messo in luce che il parere della Sezione attiene a profili di carattere generale anche se, ovviamente, la richiesta proveniente dall'ente pubblico è motivata, generalmente, dalla

necessità di assumere specifiche decisioni in relazione ad una particolare situazione. L'esame e l'analisi svolta nel parere è limitata ad individuare l'interpretazione di disposizioni di legge e di principi generali dell'ordinamento in relazione alla materia prospettata dal richiedente, spettando, ovviamente, a quest'ultimo la decisione in ordine alle modalità applicative in relazione alla situazione che ha originato la domanda.

Con specifico riferimento all'ambito di legittimazione soggettiva per l'attivazione di questa particolare forma di collaborazione, è ormai consolidato l'orientamento che vede, nel caso del comune, il Sindaco quale organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere, in quanto riveste il ruolo di rappresentante dell'Ente.

Il presente presupposto soggettivo sussiste nel quesito richiesto dal Sindaco del Comune di Portalbera, con nota del 13 luglio 2015.

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare come la disposizione, contenuta nel comma 8 dell'art. 7 della legge 131, 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 della funzione è qualificato dallo stesso legislatore come una forma di controllo collaborativo.

Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che il comma 8 prevede forme di collaborazione ulteriori 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.

La Sezione delle Autonomie, nell'adunanza del 27 aprile 2004, ha fissato principi e modalità per l'esercizio dell'attività consultiva, modificati ed integrati con le successive delibere n.5/AUT/2006 e n.9/SEZAUT/2009. Si è precisato che la funzione consultiva non può intendersi come consulenza generale agli enti, ma ristretta esclusivamente alla materia della contabilità pubblica, quindi ai bilanci pubblici, alle norme e principi che disciplinano la gestione finanziaria e del patrimonio o comunque a temi di carattere generale nella materia contabile. Sono escluse le richieste che comportino valutazioni nel merito di procedimenti amministrativi già adottati.

Inoltre, il limite della funzione consultiva, come sopra delineato, fa escludere qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nei casi di interferenza, in concreto, con competenze di altri organi giurisdizionali.

In seguito, le Sezioni riunite della Corte dei conti, con pronuncia di coordinamento, emanata ai sensi dell'art. 17, comma 31, del d.l. n. 78 del 2009, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 102 del 2009, hanno delineato una nozione 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 del 17 novembre 2010). Il limite della funzione consultiva, come sopra

delineato, fa escludere comunque qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale o nei casi di interferenza, in concreto, con competenze di altri organi giurisdizionali.

Tanto premesso, il quesito posto dal Comune di Portalbera deve ritenersi ammissibile. I dubbi proposti, infatti, afferiscono all'interpretazione di una norma di coordinamento della finanza pubblica disciplinante presupposti e limiti per l'assunzione di personale presso gli enti locali.

Esame nel merito

In via preliminare la Sezione precisa che la decisione circa l'applicazione in concreto delle disposizioni in materia di contabilità pubblica è di esclusiva competenza dell'ente locale, rientrando nella discrezionalità e responsabilità dell'amministrazione. Quest'ultimo, tuttavia, potrà orientare la sua decisione in base alle conclusioni contenute nel presente parere.

Le questioni poste vertono sulla corretta interpretazione ed applicazione di quanto dispone l'art. 1, commi 421-424, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, legge di stabilità per il 2015, dei quali appare opportuno riportare il testo normativo:

“421. La dotazione organica delle città metropolitane e delle province delle regioni a statuto ordinario è stabilita, a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge, in misura pari alla spesa del personale di ruolo alla data di entrata in vigore della legge 7 aprile 2014, n. 56, ridotta rispettivamente, tenuto conto delle funzioni attribuite ai predetti enti dalla medesima legge 7 aprile 2014, n. 56, in misura pari al 30 e al 50 per cento e in misura pari al 30 per cento per le province, con territorio interamente montano e confinanti con Paesi stranieri, di cui all'articolo 1, comma 3, secondo periodo, della legge 7 aprile 2014, n. 56. Entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, i predetti enti possono deliberare una riduzione superiore. Restano fermi i divieti di cui al comma 420 del presente articolo. Per le unità soprannumerarie si applica la disciplina dei commi da 422 a 428 del presente articolo.

422. Tenuto conto del riordino delle funzioni di cui alla legge 7 aprile 2014, n. 56, secondo modalità e criteri definiti nell'ambito delle procedure e degli osservatori di cui all'accordo previsto dall'articolo 1, comma 91, della legge 7 aprile 2014, n. 56, è individuato, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, il personale che rimane assegnato agli enti di cui al comma 421 del presente articolo e quello da destinare alle procedure di mobilità, nel rispetto delle forme di partecipazione sindacale previste dalla normativa vigente.

423. Nel contesto delle procedure e degli osservatori di cui all'accordo previsto dall'articolo 1, comma 91, della legge 7 aprile 2014, n. 56, sono determinati, con il supporto delle società in house delle amministrazioni centrali competenti, piani di riassetto organizzativo, economico, finanziario e patrimoniale degli enti di cui al comma 421. In tale contesto sono, altresì, definite le procedure di mobilità del personale interessato, i cui criteri sono fissati con il decreto di cui al comma 2 dell'articolo 30 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge. Per accelerare i tempi di attuazione e la ricollocazione ottimale del personale, in relazione al riordino delle funzioni previsto dalla citata legge n. 56 del 2014 e delle esigenze funzionali delle amministrazioni di destinazione, si fa ricorso a strumenti informatici. Il personale destinatario delle procedure di mobilità è prioritariamente ricollocato secondo le previsioni di cui al comma 424 e in via subordinata con le modalità di cui al comma 425. Si applica l'articolo 1, comma 96, lettera a), della legge 7 aprile 2014, n. 56. A tal fine è autorizzata la spesa di 2 milioni di euro per l'anno 2015 e di 3 milioni di euro per l'anno 2016.

424. 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."

Sul piano generale va ricordato che, con l'art. 1, comma 424 della legge n. 190 del 2014 è stata introdotta una disciplina speciale delle assunzioni a tempo indeterminato degli enti locali, derogatoria, per gli anni 2015 e 2016, di quella generale. Il valore precettivo della temporanea disciplina limitativa si apprezza, in particolare, nella sanzione comminata per le eventuali assunzioni effettuate in difformità dalle ridette disposizioni, che vengono colpite da nullità. Nel comma 424 la finalità derogatoria, concretamente riferibile alla priorità della ricollocazione, discende dalla specifica e temporanea esigenza di riassorbimento del personale soprannumerario dei c.d. enti di area vasta. Soddisfatta tale esigenza, è la stessa norma che contempla, esplicitamente, la riespansione della disciplina ordinaria.

Circa lo specifico quesito posto dal Comune istante, va richiamato quanto recentemente precisato dalla scrivente Sezione regionale di controllo nella deliberazione n. 287/2015/PAR. Nell'occasione è stato evidenziato, sulla base di un percorso motivazionale a cui si fa rinvio, che il legislatore, per gli esercizi 2015 e 2016, ha ritenuto prevalente l'obiettivo della riallocazione del personale soprannumerario degli enti di area vasta. A tal fine ha previsto una specifica procedura di mobilità (a cui la deliberazione della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti e la Circolare del Ministro per la funzione pubblica hanno associato quella ordinaria, sempre riservata), che, tuttavia, non può essere considerata neutra ai fini assunzionali (secondo la regola generale posta dall'art. 1, comma 47, della legge n. 311 del 2014), in quanto l'ente da cui dipende il personale in uscita (la provincia o la città metropolitana) deve conseguire un predeterminato obiettivo di riduzione della propria dotazione organica (cfr. art. 1, comma 421, della legge n. 190 del 2014). Proprio in relazione a questo profilo, la disciplina legislativa delle assunzioni posta dall'ultima legge di stabilità, sia degli enti locali (comma 424) che delle altre pubbliche amministrazioni (comma 425), ha specificamente destinato i contingenti assunzionali (oltre che ai soli vincitori di concorsi già espletati) al riassorbimento del personale delle province. Pertanto, al fine di assumere, anche mediante mobilità volontaria, personale dipendente da province o città metropolitane, è necessario che l'ente locale disponga di adeguata capacità (come definita e conteggiata dall'art. 3, comma 5, del decreto-legge n. 90 del 2014, convertito con legge n. 114 del 2014).

Sotto quest'ultimo profilo è opportuno precisare (presupposto che, peraltro, il Comune mostra di conoscere) che il risparmio utile per procedere ad una nuova assunzione nel caso di cessazione di un dipendente con contratto di lavoro a tempo parziale è quello derivante dall'effettivo risparmio che l'ente consegue dalla predetta estinzione del rapporto di lavoro, non quello teorico rapportato ad un contratto di lavoro a tempo pieno (in aderenza all'interpretazione già adottata dalla Sezione nelle precedenti deliberazioni n. 53/2012/PAR e n. 347/2014/PAR).

P.Q.M.

nelle considerazioni sopra esposte è il parere della Sezione

Il magistrato relatore
(dott. Donato Centrone)

Il Presidente
(dott.ssa Simonetta Rosa)

Depositata in segreteria
24 settembre 2015
Il Direttore della segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)