



REPUBBLICA ITALIANA
LA
CORTE DEI CONTI
IN
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
dott. Andrea Luberti	Referendario
dott. Paolo Bertozzi	Referendario
dott. Cristian Pettinari	Referendario (relatore)
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 giorno 13 luglio 2015, pervenuta a questa Sezione in pari data, con la quale il Sindaco del Comune di Almenno San Bartolomeo (BG) ha chiesto un parere;

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. Cristian Pettinari.

OGGETTO DEL PARERE

Il Sindaco del Comune di Almenno San Bartolomeo (BG) - dopo aver

ricordato il contenuto precettivo del comma 424 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014 ed aver dato atto di conoscere la giurisprudenza in materia della Sezione delle Autonomie di questa Corte - ha posto alla Sezione i seguenti quesiti:

se sia possibile, nel rispetto dei requisiti previsti dalla legge,

- 1) conferire un incarico dirigenziale ai sensi dell'art. 110 del decreto legislativo n. 267 del 2000;
- 2) effettuare assunzioni a tempo determinato.

CONSIDERATO IN DIRITTO

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla riconducibilità della richiesta proveniente dal Comune di Almenno San Bartolomeo all'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7, comma ottavo, 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, dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

In proposito, questa Sezione ha precisato, in più occasioni, che la funzione di cui al comma ottavo dell'art. 7 della legge n. 131 del 2003 si connota come facoltà conferita agli amministratori di Regioni, Comuni e Province di avvalersi di un organo neutrale e professionalmente qualificato per acquisire elementi necessari ad assicurare la legalità della loro attività 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 dell'ente con l'organo di controllo esterno (per tutte: parere sez. Lombardia, 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 svolti nel parere si limitano 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 di detta interpretazione in relazione alla situazione che ha originato la domanda.

AMMISSIBILITÀ SOGGETTIVA

Con riferimento all'individuazione dell'organo legittimato ad inoltrare le istanze di parere, si osserva che il Sindaco del Comune è organo legittimato a richiedere detto parere in quanto rappresentante legale dell'ente territoriale.

Da questo punto di vista, in attesa che il Consiglio delle Autonomie locali della Lombardia eserciti pienamente le funzioni ad esso deferite dall'art. 7, ottavo comma, della legge n. 131 del 2003, la richiesta di parere deve essere dichiarata ammissibile (v. deliberazione n. 16/2014/PAR di questa Sezione).

AMMISSIBILITÀ OGGETTIVA

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare che la disposizione, contenuta nell'ottavo comma dell'art. 7 della legge 131 del 2003, deve essere raccordata con il precedente settimo comma, norma che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare: *a)* il rispetto degli equilibri di bilancio; *b)* il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma; *c)* 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 l'ottavo comma prevede forme di collaborazione ulteriori rispetto a quelle del precedente settimo comma, rese esplicite, in particolare, dall'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 e che, anzi, le attribuzioni consultive si connotano per l'intrinseca connessione con le funzioni sostanziali di controllo collaborativo a dette Sezioni 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, comma 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 del 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; esclude, altresì, che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali, ovvero con altre competenze della stessa Corte dei conti.

Con specifico riferimento alla richiesta oggetto della presente pronuncia, complessivamente intesa nei suoi profili sostanziali, la Sezione osserva che essa, per come formulata, può essere esaminata nel merito, in quanto pone un quesito che riguarda in generale l'interpretazione ed applicazione di disposizioni finanziarie in materia di vincoli assunzionali e di spesa per il personale, rispetto a cui questa Corte ha costantemente affermato la propria competenza *ex art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003* (v. per tutte le deliberazioni della Sezione delle Autonomie nn. 19 e 26 del 2015).

MERITO

1.- In via preliminare, la Sezione precisa che la decisione di procedere al conferimento dell'incarico *ex art. 110 T.U.E.L.* o di procedere ad un'assunzione a tempo determinate attiene al merito dell'azione amministrativa e rientra, pertanto, nella piena ed esclusiva discrezionalità e responsabilità dell'ente, che

potrà orientare la propria decisione sulla base delle conclusioni contenute nel parere della Sezione.

2.- L'art. 1, comma 424, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità per il 2015) dispone quanto segue. "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".

Come già rilevato nei precedenti di questa Corte (v., per tutte, la deliberazione n. 26/2015/QMIG della Sezione regionale di controllo per la Regione Piemonte), tale disposizione si colloca nell'ambito di un generale quadro normativo, delineato dalla legge di stabilità per il 2015, dettato, in materia di personale, in relazione al riordino delle funzioni delle province e delle città metropolitane.

Con circolare n. 1 del 2015 del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e del Ministro per gli affari regionali e le autonomie sono state dettate linee-guida per l'attuazione di tali disposizioni. La complessiva logica di fondo di tale intervento normativo, come già rilevato da questa Corte, risulta quella di dettare misure di contenimento della spesa delle province delle regioni a statuto ordinario: in particolare, per quanto riguarda il personale, vengono posti divieti in materia di assunzioni a tempo indeterminato, di stipula di nuovi contratti di lavoro flessibile, di attribuzione di incarichi di consulenza; viene altresì prevista una riduzione della pianta organica degli enti medesimi e viene individuato, da un lato, il personale che rimane assegnato agli enti di area vasta e, dall'altro, quello che risulta destinatario di procedure di mobilità, al fine della ricollocazione presso altre pubbliche amministrazioni.

In particolare, per quanto riguarda gli enti locali, la nuova disciplina (comma 424) prevede che le amministrazioni destinino 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 legge di

stabilità 2015 ed alla ricollocazione nei propri ruoli delle unità soprannumerarie destinatarie dei processi di mobilità sopra detti.

Ai sensi dell'art. 3, comma 5, del decreto legge n. 90 del 2014, convertito dalla legge n. 114 del 2014, "(n)egli anni 2014 e 2015 le Regioni e gli Enti locali sottoposti al patto di stabilità interno procedono ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente ad una spesa pari al 60 per cento di quella relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente." Secondo il successivo comma 5-*quarter*, "(f)ermi restando i vincoli generali sulla spesa di personale, gli Enti indicati al comma 5, la cui incidenza delle spese di personale sulla spesa corrente è pari o inferiore al 25 per cento, possono procedere ad assunzioni a tempo indeterminato, a decorrere dal 1° gennaio 2014, nel limite dell'80 per cento della spesa relativa al personale di ruolo cessato dal servizio nell'anno precedente e nel limite del 100 per cento a decorrere dall'anno 2015".

In sostanza secondo il quadro normativo prima ricostruito la capacità assunzionale dell'ente, nei limiti delle indicate percentuali, deve essere destinata in via prioritaria all'immissione nei ruoli dei vincitori di concorso pubblico collocati nelle proprie graduatorie vigenti o approvate al 1° gennaio 2015; le risorse rimanenti, ovvero quelle derivanti dalle facoltà ad assumere al netto di quelle utilizzate per l'assunzione dei vincitori, devono invece essere destinate, sommate ai risparmi derivanti dalla restante percentuale di cessazioni, ai processi di mobilità del personale soprannumerario degli enti di area vasta.

Il medesimo comma 424 precisa, inoltre, che: a) le assunzioni sono consentite soltanto per gli enti che sono in regola con i vincoli del patto di stabilità interno e per i quali dette assunzioni sono finanziariamente sostenibili; b) le spese per il personale assorbito in mobilità non si calcolano al fine del rispetto del tetto di spesa di cui al comma 557 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006; c) le assunzioni comunque effettuate in violazione del comma 424 sono nulle.

3.- I margini di discrezionalità di cui l'ente gode in dipendenza dell'entrata in vigore dell'art. 1, comma 424, della legge n. 190 del 2014 sono stati ricostruiti in più delibere della Sezione delle autonomie di questa Corte (v. le deliberazioni nn. 19/2015/QMIG; 26/2015/QMIG; 28/2015/QMIG). È opportuno riprenderne parzialmente in questa sede le *rationes decidendi*.

Con la deliberazione n. 26/SEZAUT/2015/QMIG, la Sezione delle autonomie ha chiarito che "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 n. 190 del 2014 finalizzati a garantire il riassorbimento del personale provinciale".

Con la precedente deliberazione n. 19, detta Sezione ha invece statuito i seguenti principi di diritto.

1) *“Per gli anni 2015 e 2016 la facoltà di attingere alle graduatorie di concorsi pubblici approvati da altri enti locali, astrattamente riconosciuta dall’art. 4, comma 3-ter del decreto legge 31 agosto 2013, n. 101, convertito dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125, è preclusa fino alla completa ricollocazione del personale soprannumerario senza alcuna limitazione geografica”.*

2) *“Per il 2015 ed il 2016 agli enti locali è consentito indire bandi di procedure di mobilità riservate esclusivamente al personale soprannumerario degli enti di area vasta. A conclusione del processo di ricollocazione del personale soprannumerario destinatario dei processi di mobilità, è ammissibile indire le ordinarie procedure di mobilità volontaria”.*

3) *“Se l’Ente che deve utilizzare le risorse finanziarie destinate ad assunzioni a tempo indeterminato, deve coprire un posto di organico per il quale è prevista una specifica e legalmente qualificata professionalità attestata, ove contemplato dalla legge, da titoli di studio precisamente individuati e che tale assunzione è necessaria per garantire l’espletamento di un servizio essenziale, alle cui prestazioni la predetta professionalità è strettamente e direttamente funzionale, non potrà ricollocare in quella posizione unità soprannumerarie sprovviste di tale requisiti. Sussistendo tali condizioni e constatata l’inesistenza di tali professionalità tra le unità soprannumerarie da ricollocare, l’ente potrà procedere ad assumere nei modi ordinari. Tale ricerca va riferita non al solo personale della Provincia di appartenenza, ma a tutto il personale delle Province interessate alla ricollocazione, individuato ai sensi del comma 422 dell’art. 1 della legge 190/2014”.*

4) *“La capacità di assunzioni a tempo indeterminato dei vincitori di concorso pubblico collocato nelle graduatorie dell’ente” si esaurisce con l’utilizzazione delle risorse corrispondenti “ad una spesa pari al 60 per cento (80 per cento nel 2016) di quella relativa al personale di ruolo cessato nell’anno precedente”; le ulteriori risorse corrispondenti al complemento a cento delle ricordate percentuali è destinabile unicamente alle assunzioni per ricollocazione. Non è ammessa una promiscua utilizzazione di queste ultime risorse destinandone parte alle predette assunzioni da graduatorie”.*

5) *“Nell’applicazione delle disposizioni che vincolano le risorse destinate alle assunzioni a tempo indeterminato per la parte relativa alla ricollocazione del personale soprannumerario delle province vanno considerate tutte le unità da ricollocare e non solo quelle della provincia nella cui circoscrizione territoriale ricade l’ente che deve fare le assunzioni”.*

6) *“Il parametro derogatorio, previsto dal comma 424, relativo alla non computabilità delle spese del personale ricollocato nel tetto di spesa ex comma 557 dell’art. 1 della legge n. 296/06, deve intendersi esteso anche all’analogia disposizione contenuta nel successivo comma 562 relativo agli enti non soggetti al rispetto del patto di stabilità interno”.*

7) *“Se il posto da coprire sia infungibile intendendosi tale, un posto per il quale è prevista una professionalità legalmente qualificata, eventualmente attestata, da titoli di studio precisamente individuati e che tale assunzione è necessaria per garantire l’espletamento di un servizio essenziale, alle cui prestazioni la predetta professionalità è strettamente e direttamente funzionale, non potrà ricollocare in quella posizione unità soprannumerarie sprovviste di tale requisiti. E se questa dovesse essere l’unica esigenza*

di organico da soddisfare nell'arco del biennio considerato dalla norma, una volta constatata l'inesistenza di tali professionalità tra le unità soprannumerarie da ricollocare, l'ente potrà procedere ad assumere nei modi ordinari. Tale ricerca va riferita non al solo personale della Provincia di appartenenza, ma a tutto il personale delle Province interessate alla ricollocazione come individuati ai sensi del comma 422 dell'art. 1 della legge 190/2014".

4.- Nell'interpretare tali disposizioni, la Sezione delle Autonomie ha in particolare evidenziato il "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, in riferimento ad altre disposizioni (estranee all'ambito di applicazione diretto delle disposizioni contenute nell'art. 1, comma 424, della legge 190 del 2014), i vincoli all'assunzione ed al conferimento di incarichi trovano applicazione nei limiti della specifica disciplina legislativa di volta in volta applicabile (e cioè, in base ai quesiti posti, il novellato art. 110 T.U.E.L. e l'art. 9, comma 28, del decreto legge n. 78 del 2010, come convertito dalla legge n. 122 del 2010 e successivamente modificato), come interpretati dai precedenti di questa Corte (cfr. la deliberazione della Sezione regionale di controllo per il Piemonte n. 113/2015/PAR).

Spetta tuttavia all'ente valutare in che misura il ricorso ad unità soprannumerarie destinatarie dei processi di mobilità si riveli di per sé idoneo a privare di fondamento la stessa necessità di ricorrere al predetto conferimento di incarichi o alla stipula di contratti di lavoro a tempo determinato, potendo detto ricorso comunque rivelarsi soddisfacente delle esigenze di acquisizione di professionalità specifiche avvertite dall'ente locale (cfr. ancora Sezione regionale di controllo per la Regione Piemonte, deliberazione n. 26/2015/QMIG).

5.- Spetta al Comune di Almenno San Bartolomeo, sulla base dei principi espressi dalla giurisprudenza contabile, oltre che da questo stesso parere, valutare la fattispecie concreta al fine di addivenire, nel caso di specie, al migliore esercizio possibile del proprio potere di autodeterminazione in riferimento alla stipula dei predetti contratti, sempre nel rispetto dei vigenti vincoli di legge.

P.Q.M.

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore
(dott. Cristian Pettinari)

Il Presidente
(dott.ssa Simonetta Rosa)

Depositata in Segreteria il
28 ottobre 2015
Il Direttore della Segreteria
(Dott.ssa Daniela Parisini)