DELIBERAZIONE n.231/2015/PAR

Repubblica Italiana

la

Corte dei Conti

Sezione regionale di controllo per il Molise

nell'adunanza del 4 dicembre 2015

****

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 priva di protocollo pervenuta per e-mail il 19 novembre 2015, registrata in pari data al protocollo di questa Sezione n.2650, con la quale il Sindaco del Comune di Duronia ha avanzato richiesta di parere;

VISTA l'ordinanza n.22/PRES/2015 del 24 novembre 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 Duronia, con nota priva di protocollo pervenuta per e-mail il 19 novembre 2015, registrata in pari data al protocollo di questa Sezione n.2650, ha inviato una richiesta di parere in ordine alla possibilità di attivare la procedura di mobilità dall'Amministrazione provinciale di Campobasso per l'acquisizione di una unità tecnica di categoria C a cui assegnare la responsabilità del servizio tecnico del Comune, procedendo

contestualmente all'implementazione di tale ruolo da part-time a full-time, ruolo attualmente affidato a personale extra orario di altro Ente, fornito di titolo professionale – laurea in ingegneria – categoria D3 – utilizzato per 12 ore settimanali. Si precisa, inoltre, che tale operazione non comporterebbe alcun aumento di spesa, stante la piena equiparabilità degli oneri da sostenere rispetto all'attuale impiego, in quanto con la mobilità verrebbe contestualmente attivato l'istituto della gestione convenzionata con i Comuni di Castropignano e Molise, con conseguente convenienza per il Comune di Duronia, che utilizzerebbe il personale di categoria C5 per 18 ore settimanali.

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 Duronia (CB) 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 l'esatta interpretazione di norme, ed in particolare delle disposizioni dell'art. 1, comma 424 della legge n. 190/2014, in relazione alla possibilità per l'ente di attivare la procedura di mobilità dalla Provincia per l'acquisizione di una unità tecnica di categoria C5 a cui assegnare la responsabilità del servizio tecnico del Comune, procedendo contestualmente all'implementazione di tale ruolo da part-time a full-time, con contestuale attivazione dell'istituto della gestione convenzionata con altri due Comuni.

Merito.

Com'è noto, il comma 424 dell'art. 1 della legge n. 190/2014 (legge di stabilità 2015), nella versione originaria, così recitava: "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.".

Ne consegue, pertanto, che con l'art. 1, comma 424 della legge n. 190/2014 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, come visto, sono colpite da nullità di diritto ("le assunzioni effettuate in violazioni del presente comma sono nulle" comma 424, ultimo periodo).

La Sezione delle Autonomie, con deliberazione n. 19 del 4 giugno 2015, ha poi precisato che: "se l'ente deve coprire un posto di organico per il quale è prevista una specifica e legalmente qualificata professionalità, eventualmente attestata da titoli di studio precisamente individuati – in quanto 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 tali 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 individuato ai sensi del comma 422 dell'art.1 della legge 190/2014".

In seguito, la norma è stata modificata dall'art. 4, comma 2-bis, D.L. 19 giugno 2015, n.78, convertito, con modificazioni, dalla L. 6 agosto 2015, n. 125, con cui è stata introdotta, dopo il primo periodo citato, la seguente disposizione derogatoria: "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."

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".

Sul punto è di recente intervenuta la Sezione delle Autonomie con deliberazione n. 26/AUT/2015/QMIG del 28 luglio 2015, affermando 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".

Tutto ciò premesso, in risposta al quesito proposto ed in considerazione della situazione descritta dal Comune, questa Sezione non individua

particolari ostacoli all'attivazione della procedura di mobilità dalla Provincia per la copertura del posto di responsabile dell'Area tecnica, dovendo al contrario riscontrare dall'analisi del quadro normativo la previsione di un canale di assunzione preferenziale ed obbligatorio, a pena di nullità, in favore del personale soprannumerario degli enti di area vasta.

Ciò nonostante, la legittimità della prospettata operazione deve ad ogni modo essere fondata sull'integrale rispetto da parte del Comune della normativa impositiva dei vincoli di finanza pubblica, particolarmente pregnante in materia di spesa di personale, nonché sull'effettiva disponibilità di idoneo posto in pianta organica; circostanza, quest'ultima, non propriamente chiarita dal Comune, il quale, al riguardo, si è limitato a riferire della necessità di un "previo compatibile adeguamento dell'assetto organico del Comune stesso".

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 Duronia.

Così deliberato in Campobasso, nella Camera di Consiglio del 4 dicembre 2015.

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

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

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 18 dicembre 2015

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