



SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'UMBRIA
composta dai magistrati:

Dott. Salvatore SFRECOLA	Presidente
Dott. Francesco BELSANTI	Primo Referendario
Dott.ssa Beatrice MENICONI	Primo Referendario
Dott. Antonio DI STAZIO	Primo Referendario relatore

nella Camera di consiglio del 26 febbraio 2016

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

VISTO il T.U. delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e le successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

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;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali;

VISTE le leggi n. 15 del 4 marzo 2009 e n. 69 del 18 giugno 2009;

VISTO il D.L. 78 del 1 luglio 2009, convertito con modificazioni dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, recante tra l'altro disposizioni in materia di attività consultiva della Corte dei conti;

VISTA la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14 del 16 giugno 2000 recante il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della stessa Corte, come modificata dalle delibere SS.RR. n. 2 del 3 luglio 2003, n. 1 del 17 dicembre 2004 e dalla delibera del Consiglio di Presidenza n. 229/CP del 19 giugno 2008;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 4 giugno 2009, n. 9, contenente "Modificazioni ed integrazioni degli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo";

VISTA la nota N. 68754 del 18 dicembre 2015 con la quale il Sindaco del Comune di Foligno, per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali dell'Umbria, ha inoltrato a questa Sezione richiesta di parere, ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

VISTA l'ordinanza con la quale il Presidente di questa Sezione di controllo ha convocato la Sezione per l'odierna seduta per deliberare, tra l'altro, sulla richiesta di parere sopra indicata;

UDITO il relatore, primo referendario Antonio Di Stazio;

RILEVATO in

F A T T O

Con la nota indicata in premessa il Sindaco del Comune di Foligno, dopo avere premesso che:

- L'art. 3, comma 5 del D.L. 90/2014, convertito dalla L. 114/2014, recita: Negli 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. Resta fermo quanto disposto dall'articolo 16, comma 9, del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135. La predetta facoltà ad assumere è fissata nella misura dell'80 per cento negli anni 2016 e 2017 e del 100 per cento a decorrere dall'anno 2018. Restano ferme le disposizioni previste dall'articolo 1, commi 557, 557-bis e 557-ter, della legge 27 dicembre 2006, n. 296. *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; è altresì consentito l'utilizzo dei residui ancora disponibili delle quote percentuali delle facoltà assunzionali riferite al triennio precedente.*

- La Corte dei Conti - Sezione delle Autonomie, con deliberazione n. 26/SEZAUT/2015/QMIG, ha stabilito 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".

- Con la successiva deliberazione n. 28 del 22 settembre 2015, la stessa Sezione delle Autonomie esprimeva l'avviso secondo cui "gli enti locali possono effettuare assunzioni di personale a tempo indeterminato utilizzando la capacità assunzionale del 2014 derivante dai "resti" relativi al triennio 2011-2013, sempre nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica e purché siano stati osservati anche gli obblighi previsti dall'art. 3, comma 3 del d.l. n. 90/2014 (programmazione finanziaria, contabile e del fabbisogno di personale);

chiede di conoscere l'orientamento di questa Sezione rispetto alle seguenti problematiche:

1. Se, nel corso dell'anno 2016, sia possibile prevedere ed effettuare nuove assunzioni a tempo indeterminato a valere sui resti assunzionali del biennio 2012-2013 (considerato che quelli dei 2014 sono vincolati alle mobilità da enti di area vasta), non utilizzati né

nell'annualità 2014 né in quella 2015, da effettuarsi con l'ordinaria disciplina assunzionale e diverse dalle mobilità da enti di area vasta.

2. Se sia possibile effettuare nuove assunzioni, con le ordinarie procedure selettive, non previste nelle programmazioni triennali del fabbisogno delle annualità 2013-2015, in quanto queste ultime si sono interamente sviluppate e concluse.

3. Se tali nuove assunzioni possano comprendere anche l'estensione a tempo pieno dell'orario di lavoro di alcune unità assunte con rapporto di lavoro a tempo parziale.

Considerato in

DIRITTO

L'art. 7, comma 8 della legge 5 giugno 2003 n. 131 attribuisce alle Regioni e, per il tramite del Consiglio delle Autonomie ove istituito, ai Comuni, alle Province e alle Città Metropolitane la facoltà di richiedere pareri alle Sezioni regionali di controllo nella materia della contabilità pubblica.

La Sezione Autonomie della Corte dei conti, con atto del 27 aprile 2004, al fine di garantire l'uniformità di indirizzo in materia, ha fissato principi e modalità per l'esercizio dell'attività consultiva, principi modificati ed integrati con successive delibere n. 5/AUT/2006 e n. 9/SEZAUT/2009, le quali hanno evidenziato, in particolare, i soggetti legittimati alla richiesta e l'ambito oggettivo della funzione.

Alla luce dei predetti principi va, quindi, verificata in via preliminare la sussistenza dei requisiti, soggettivo e oggettivo, di ammissibilità.

Il Collegio ritiene la richiesta di parere soggettivamente ammissibile, con riguardo sia all'Ente legittimato a proporre il parere, cioè il Comune, sia all'organo che formalmente lo ha richiesto, il Sindaco, in quanto organo politico di vertice e rappresentante legale dell'Ente.

Ai fini dell'ammissibilità oggettiva della richiesta, occorre preliminarmente verificare se i quesiti posti investano questioni di carattere generale concernenti materie della contabilità pubblica, secondo l'accezione, fatta propria dalla Sezione delle Autonomie con delibera 5/AUT/2006 del 10 marzo 2006 e dalle Sezioni riunite della Corte dei conti in sede di controllo (delibera n. 54 del 17 novembre 2010), 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, quali l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziario-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli.

Nel caso di specie il quesito proposto, coinvolgendo l'applicazione di norme sull'assunzione di personale da parte degli Enti locali, verte sull'interpretazione di norme aventi natura contabile secondo l'accezione sopra precisata.

Sempre ai fini dell'ammissibilità oggettiva della richiesta, deve essere, inoltre, verificata l'esistenza di altri eventuali limiti (cd. esterni) che impediscano di rendere il parere richiesto, limiti che sono stati individuati dalla Sezione delle autonomie (nel citato atto del 27 aprile 2004 e nelle deliberazioni successive sopra richiamate) e che possono essere sintetizzati nei seguenti termini:

- a) la richiesta di parere, pur essendo originata da un'esigenza dell'Amministrazione di gestire una fattispecie concreta, non può concernere l'adozione di specifici atti di gestione né inerire ad attività già espletate, ma deve avere a oggetto questioni di carattere generale al fine di ottenere indicazioni sulla corretta interpretazione di principi, norme ed istituti riguardanti la contabilità pubblica, che poi spetterà all'Amministrazione applicare al caso di specie. In caso contrario, l'attività consultiva della Corte si risolverebbe, di fatto, in una sorta di co-amministrazione ovvero, in presenza di attività gestionale già compiuta, di una sorta di approvazione (in senso conforme vedasi, in materia di transazione, Sez. Piemonte, pareri 17 giugno 2010 n. 44 e 5 ottobre 2006 n. 4; Sez. Lombardia pareri 5 ottobre 2007 n. 21 e 18 marzo 2008, n. 14; nonché, in via generale, Sez. Lazio, parere 28 luglio 2015 n. 159);
- b) la richiesta non deve implicare valutazioni di atti o comportamenti amministrativi che siano o possano formare oggetto di procedimenti giudiziari della Corte dei conti o di altre giurisdizioni, al fine di evitare che i pareri prefigurino soluzioni non conciliabili con successive pronunce giurisdizionali ovvero con pareri riservati dalla legge ad altre autorità.

Nel caso di specie, la richiesta di parere deve ritenersi ammissibile anche sul piano oggettivo, attenendo i quesiti proposti a questioni ermeneutiche di carattere generale ed astratto chiaramente riconducibili alla materia della contabilità pubblica, nell'accezione dinamica anzi descritta.

Nel merito

Con il primo quesito il Comune di Foligno chiede a questa Sezione se, nel corso dell'anno 2016, sia possibile prevedere ed effettuare nuove assunzioni a tempo indeterminato a valere sui resti assunzionali del biennio 2012-2013 (considerato che quelli dei 2014 sono vincolati alle mobilità da enti di area vasta), non utilizzati né nell'annualità 2014 né in quella 2015, da effettuarsi con l'ordinaria disciplina assunzionale e diverse dalle mobilità da enti di area vasta.

La risposta al quesito impone un breve richiamo della normativa di riferimento.

L'art. 3, comma 5, del D.L. 24 giugno 2014, n. 90, nell'originaria formulazione così recitava: *“Negli 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. Resta fermo quanto disposto dall'articolo 16, comma 9, del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135. La predetta facoltà ad assumere è fissata nella misura dell'80 per cento negli anni 2016 e 2017 e del 100 per cento a decorrere dall'anno 2018. Restano ferme le disposizioni previste dall'articolo 1, commi 557, 557-bis e 557-ter, della legge 27 dicembre 2006, n. 296. 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”.*

L'art. 4, comma 3, del D.L. 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125, ha introdotto, nel corpo del comma 5 dell'art. 3 D.L. 90/2014, dopo le parole *“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”*, la

seguinte frase: *“è altresì consentito l'utilizzo dei residui ancora disponibili delle quote percentuali delle facoltà assunzionali riferite al triennio precedente”*.

Sulla problematica assunzionale sottesa al suesposto quesito si sono pronunciate numerose Sezioni territoriali di questa Corte nonché, in sede nomofilattica ai sensi del D.L. n.174/2012, la Sezione delle Autonomie con le deliberazioni n. 27/SEZAUT/2014/QMIG, n. 26/SEZAUT/2015/QMIG e n. 28/SEZAUT/2015/QMIG. Con la deliberazione n. 27/2014 detta Sezione centrale enunciava il seguente principio di diritto: *“Per quanto riguarda la spesa del personale si ribadisce che deve essere considerato principio cardine quello di contenimento della spesa complessiva, con riferimento a quella media sostenuta nel triennio precedente, ai sensi dell'art. 1, comma 557 e seguenti della legge n. 296/2006. Il limite di spesa per procedere alle assunzioni nel 2014 e 2015 deve essere calcolato sulla base del 60% della spesa relativa a quella del personale di ruolo cessato nell'anno precedente, mentre per gli anni successivi i limiti vengono ampliati fino al 100%.*

Dal 2014 le assunzioni possono essere programmate destinando alle stesse, in sede di programmazione del fabbisogno e finanziaria, risorse che tengano conto delle cessazioni del triennio”.

Con la deliberazione n. 26/2015 la medesima Sezione ha pronunciato 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”*.

Con la deliberazione n. 28/2015 la Sezione delle Autonomie ha integrato la propria precedente deliberazione n. 26/2015, affermando, tra l'altro, il seguente principio di diritto: *“1. 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. n. 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”*.

Sulla questione dei resti assunzionali alcune Sezioni territoriali di controllo di questa Corte (Sez. Lombardia, del. 398/2015) hanno affermato che *“la formulazione della disposizione introdotta con l'art. 4, comma 3, del d.l. 19 giugno 2015, n. 78 non condiziona la facoltà di utilizzare i resti del triennio precedente ad adempimenti o oneri ulteriori. Invero, l'uso della locuzione “altresì” denota l'introduzione di una regola nuova e ulteriore rispetto alle possibilità assunzionali consentite sulla base della regola già introdotta dall'art. 3, comma 5, del DL 24 giugno 2014, n. 90 nella precedente formulazione, sopra richiamata”*.

In altra recente pronuncia (Sez. Toscana, del. 396/2015) è stato altresì osservato che *“mentre i budget 2015/2016 (derivanti anche dalle cessazioni dei trienni precedenti il 2014 e 2015) sono integralmente destinati alle finalità di cui all'art. 1, comma 424, della l. n. 190/2014, può essere utilizzata per effettuare nuove assunzioni di personale a tempo indeterminato la capacità assunzionale del 2014 derivante dai “resti” relativi al triennio 2011/2013, sempre che sia assicurato il rispetto dei vincoli di finanza pubblica (rispetto del patto di stabilità, dell'art. 1, commi 557 e seguenti, della l. n. 296/2006, delle percentuali di*

turn over, quantificate in base alla spesa di personale cessato nell'anno precedente, secondo le previsioni dell'art. 3, comma 5, del d.l. n. 90/2014) e siano stati osservati, a suo tempo, gli obblighi previsti dall'art. 3, comma 3, del d.l. n. 90/2014 (programmazione finanziaria e contabile del fabbisogno di personale).”.

Quanto sopra osservato, che il Collegio condivide, consente di dare risposta al primo quesito posto dal Comune di Foligno, previa individuazione dell'anno da prendere come parametro di riferimento per determinare il triennio “precedente”, utile ai fini della fruizione dei “residui ancora disponibili”.

A ciò è di sicuro ausilio la citata deliberazione 28/2015 della Sezione delle Autonomie, la quale, mediante la formulazione del principio di diritto sopra riportato, ha ritenuto: 1) 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. n. 90/2014, va inteso “in senso dinamico”, con scorrimento e calcolo dei resti, a ritroso, rispetto all'anno in cui si intende effettuare le assunzioni; 2) che l'anno da assumere come parametro di riferimento di detto triennio è, per l'appunto, quello in cui si intende effettuare le assunzioni (e quindi, nel caso di specie, l'anno 2016).

Il Collegio condivide in toto il percorso motivazionale e l'approdo ermeneutico cui è pervenuto la Sezione delle Autonomie con le deliberazioni sopra richiamate e ritiene, quindi, che il Comune di Foligno non possa utilizzare a fini assunzionali, nell'anno 2016, i “resti” del 2012, non essendo tale anno incluso nel triennio antecedente l'anno della prevista assunzione, e cioè l'anno 2016.

Va, inoltre, considerato che la L. 28.12.2015, n. 208 (legge di stabilità per il 2016), all'art. 1, comma 228, ha introdotto ulteriori vincoli alla facoltà assunzionale di Regioni ed enti locali disponendo che le Amministrazioni di cui all'articolo 3, comma 5, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 e s.m.i. “*possono procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato di qualifica non dirigenziale nel limite di un contingente di personale corrispondente, per ciascuno dei predetti anni, ad una spesa pari al 25 per cento di quella relativa al medesimo personale cessato nell'anno precedente...*”.

Con il secondo quesito l'Ente chiede se sia possibile effettuare nuove assunzioni, con le ordinarie procedure selettive, non previste nelle programmazioni triennali del fabbisogno delle annualità 2013-2015, in quanto queste ultime si sono interamente sviluppate e concluse.

A tale riguardo il Collegio rammenta che già altre Sezioni di controllo di questa Corte (v. ex multis, Sez. Toscana, del. 396/2015, sopra citata; Sez. Campania, del. 222/2015) hanno ribadito che la facoltà di assumere personale è subordinata sia al rispetto dei vincoli di finanza pubblica (rispetto del patto di stabilità, dell'art. 1, commi 557 e seguenti, della l. n. 296/2006, delle percentuali di turn over, quantificate in base alla spesa di personale cessato nell'anno precedente, secondo le previsioni dell'art. 3, comma 5, del d.l. n. 90/2014) sia all'assolvimento degli obblighi di programmazione finanziaria e contabile del fabbisogno di personale, come disposto dall'art. 3, comma 3, del D.L. n. 90/2014 nonché, per gli enti locali, dall'art. 91 del TUEL.

Pertanto, nessuna assunzione potrà essere mai effettuata se non nell'ambito e nei limiti della programmazione triennale del fabbisogno di personale, ai sensi della normativa sopra richiamata.

Con il terzo quesito si chiede se tali nuove assunzioni possano comprendere anche l'estensione a tempo pieno dell'orario di lavoro di alcune unità assunte con rapporto di lavoro a tempo parziale.

Il Collegio rammenta che nell'ambito delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è da tempo maturato l'orientamento che equipara ad una nuova assunzione la trasformazione in un rapporto a tempo pieno di un rapporto di lavoro costituito originariamente a tempo parziale, il quale, pertanto, rimane assoggettato ai vincoli assunzionali previsti dalla legge (ex multis, Sez. Piemonte, del. 356/2013; Sez. Campania, del. 20/2014; Sez. Lombardia, del. 298/2015).

Tale orientamento si fonda sul disposto dell'art. 3, comma 101, della legge n. 244/07, il quale stabilisce che per il personale assunto con contratto di lavoro a tempo parziale la trasformazione del rapporto a tempo pieno può avvenire solo nel rispetto delle modalità e dei limiti previsti dalle disposizioni vigenti in materia di assunzioni. Viceversa, nell'eventualità in cui il dipendente sia stato originariamente assunto a tempo pieno e abbia successivamente beneficiato di una riduzione dell'orario di lavoro, la trasformazione del rapporto di lavoro in *full-time* non è assimilabile ad una nuova assunzione, avendo il lavoratore diritto alla riespansione dell'orario di lavoro secondo quanto previsto dal Ccnl. di comparto (v. art. 4, comma 14, del Ccnl. 14 settembre 2000) e dalla sussistenza del posto in organico.

Ritiene il Collegio che non vi è ragione di discostarsi da tale orientamento e in tal senso viene data risposta all'ultimo quesito proposto dal Comune di Foligno.

P. Q. M.

La Corte dei conti - Sezione di controllo per l'Umbria

rilascia nelle suesposte considerazioni il parere, indicato in epigrafe, richiesto dal Comune di Foligno.

Dispone

che, a cura della Segreteria, copia della presente deliberazione sia trasmessa al Comune di Foligno per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali dell'Umbria.

Così deciso in Perugia, nella Camera di consiglio del 25 febbraio 2016.

Il Relatore
f.to Dott. Antonio Di Stazio

Il Presidente
f.to Dott. Salvatore SFRECOLA

Depositato in Segreteria il 29 febbraio 2016
Il Direttore della Segreteria
f.to Dott.ssa Melita Di Iorio