



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 | Consigliere |
| dott. Luigi Burti | Consigliere |
| dott.ssa Laura De Rentiis | Primo Referendario |
| dott. Andrea Luberti | Primo Referendario (relatore) |
| dott. Cristian Pettinari | Referendario |
| dott. Giovanni Guida | Referendario |
| dott.ssa Sara Raffaella Molinaro | Referendario |

nell'adunanza in camera di consiglio del 1 luglio 2016

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 nota del 24 maggio 2016, con cui il sindaco del comune di Cassano Magnago (VA) ha richiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

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

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta di parere del comune di Cassano Magnago;

Udito il relatore dott. Andrea Luberti;

PREMESSO CHE

Il comune istante propone un quesito afferente all'interpretazione della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (art. 1, comma 424, come modificato dall'art. 4, comma 2-bis, del decreto-legge 19 giugno 2015 n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015 n. 125).

In particolare, il comune ha interpellato la Provincia di Varese per conoscere eventuali disponibilità del proprio personale a essere ricollocato presso il comune con il profilo professionale di "assistente sociale". Secondo quanto riferito dalla provincia, le competenze relative a tale attività risultano ormai trasferite alla Regione, con la conseguenza che il personale richiesto non sarebbe più disponibile.

Il comune riferisce altresì di avere ormai esaurito le graduatorie relative al concorso per assunzioni a tempo indeterminato di personale con il profilo professionale richiesto, effettuato negli anni precedenti, e che, atteso l'obbligo di iscrizione in specifico albo professionale, non è comunque possibile utilizzare ovvero assumere per tali finalità personale della medesima categoria professionale.

Tanto premesso, il comune richiede se sia possibile provvedere all'assunzione di un assistente sociale nell'anno 2016, come da previsione della programmazione triennale 2016-2018, utilizzando i residui disponibili nelle quote percentuali delle facoltà assunzionali relative al triennio precedente (2013-2014-2015).

AMMISSIBILITA' SOGGETTIVA E OGGETTIVA

Nel caso di specie, nessun dubbio sussiste in ordine alla legittimazione soggettiva dell'istante, essendo lo stesso il legale rappresentante dell'ente, e all'ammissibilità oggettiva, in considerazione del dato che il quesito afferisce a una normativa di disciplina della finanza pubblica e dei relativi limiti di spesa, peraltro oggetto di plurime pronunzie da parte della giurisprudenza contabile.

MERITO

Il quadro normativo concernente il quesito proposto dal comune si presenta di non agevole lettura e deve essere pertanto adeguatamente illustrato.

Preliminarmente, avendo l'ente riferito di avere assorbito le graduatorie di eventuali vincitori (ovvero idonei) dei concorsi precedentemente svolti, occorre restringere il *thema decidendum* alla possibilità di bandire nuove procedure concorsuali.

Con riferimento ai limiti assunzionali degli enti locali, vengono in considerazione limitazioni sia qualitative che quantitative.

Con riferimento alla prima tematica, e alla necessità di un preventivo assorbimento dei dipendenti sovrannumerari degli enti di area vasta, l'art. 1, comma 424, della l. 190/2014, così ha disposto: *"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. 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 (...)".

Il dato normativo sopra menzionato era stato in effetti interpretato dalla Sezione Autonomie della Corte dei conti (con deliberazione del 28 luglio 2015, n. 26), nel senso che *"gli enti locali (potessero) 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"*.

Come evidenziato dal dato letterale, la disposizione in commento consente comunque di dar luogo alla procedure concorsuali afferenti al personale in possesso di titoli di studio specifici abilitanti di abilitazioni professionali necessarie per lo svolgimento delle funzioni fondamentali relative all'organizzazione e gestione dei servizi educativi e scolastici.

Ovviamente, tale ipotesi richiede comunque che sia stata accertata l'impossibilità di reperire tali risorse mediante gli specifici processi di ricollocazione, sia pure contraddistinti da una più ristretta latitudine operativa.

Nel caso prospettato dal comune istante, tuttavia, occorre rilevare che secondo quanto precisato dalla Sezione delle Autonomie (deliberazione del 16 giugno 2015, n. 19) *"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"*.

Ne deriva che, a ben vedere (in tal senso la Sezione si era già espressa con la deliberazione del 4 marzo 2016, n. 70), ferma restando la possibilità di dare evidenza alle specifiche caratteristiche soggettive del personale da assumere, l'assorbimento del personale richiesto dovrà avvenire secondo le indicazioni fornite con la circolare del Ministero per la semplificazione e la pubblica amministrazione del 30 gennaio 2015, n. 1, e in concreto disciplinate dalla procedura dettata con decreto del medesimo ministero del 13 settembre 2015.

Con riferimento, invece, ai limiti quantitativi, si evidenzia che l'art. 3, comma 5, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito nella legge 11 agosto 2014, n. 114, disponeva che *"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 (...)*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 (...)". 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".

La Sezione delle Autonomie della Corte dei conti (deliberazione del 21 novembre 2014, n. 27) aveva comunque precisato che, lungi da consentire una indiscriminata applicazione del c.d. "cumulo dei resti" delle facoltà assunzionali, tale ultima precisazione era "preordinata a risolvere un problema diverso, pur presente negli enti che debbono ridurre la spesa: la possibilità di tenere conto delle cessazioni future ma già definite. Infatti, il riferimento alla programmazione sembra lasciare intendere che il triennio possa essere quello successivo al 2014, così come la dicitura riferita alle risorse "destinate" alle assunzioni".

La disposizione in questione è stata tuttavia novellata dal più recente decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito nella legge 6 agosto 2015, n. 125, che ha aggiunto l'inciso secondo cui (art. 4, comma 3) "è altresì consentito l'utilizzo dei residui ancora disponibili delle quote percentuali delle facoltà assunzionali riferite al triennio precedente", ammettendo quindi il cumulo dei resti assunzionali.

Anche tale dato normativo è stato oggetto di una pronuncia nomofilattica (Sezione delle Autonomie, deliberazione del 28 luglio 2015, n. 28), che ha espresso l'avviso secondo cui il triennio sopra citato deve essere inteso in senso "dinamico", a ritroso rispetto all'anno in cui si intendono effettuare le assunzioni.

Il quadro come sopra delineato, già piuttosto tormentato, è stato ulteriormente modificato dalla legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità per il 2016), che, all'art. 1, comma 228, senza modificare tale disciplina, ha riformulato le limitazioni alle nuove assunzioni negli enti locali, prevedendo in particolare, per gli anni 2016, 2017 e 2018, un tetto di spesa pari al 25 per cento di quella relativa al medesimo personale cessato nell'anno precedente.

La norma commina inoltre una espressa deroga per i processi di mobilità del personale di area vasta, secondo cui in relazione a tali processi "restano ferme le percentuali stabilite dall'articolo 3, comma 5, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114".

In ragione della mancata novellazione espressa, la norma non indica quindi alcunché circa la possibilità di utilizzare a fini assunzionali i residui ancora disponibili delle quote percentuali delle facoltà riferite al triennio precedente.

Tale possibilità, comunque non espressamente abolita, è stata in ogni caso ritenuta attuale dalla giurisprudenza delle Sezioni regionali della Corte dei conti (Sezione regionale di controllo per il Molise, 24 marzo 2016, n. 63) con considerazioni da cui non vi è motivo di discostarsi.

Nello specifico, combinando i due ordini di limitazioni (qualitativo e quantitativo) con la fattispecie prospettata dal comune istante, deve precisarsi quanto segue.

Impregiudicata la possibilità del cumulo dei resti assunzionali per il triennio 2013-2014-2015, le cessazioni intervenute nel biennio 2012-2013, che determinano la capacità assunzionale del 2013 e del 2014, non soggiacciono alle limitazioni introdotte dal citato comma 424 e possono essere liberamente utilizzate nel 2016. Esse costituiscono il primo biennio del periodo 2012-2014, che, in virtù della novella apportata dall'art. 4, comma 3, del decreto legge 78/2015, determina il *budget* delle assunzioni effettuabili nel 2016 (unitamente a quello derivante da cessazioni dello stesso 2015).

Diversamente, sempre nel 2016, i resti derivanti da cessazioni del 2014, costituenti il *budget* assunzionale del 2015, sono vincolati a garantire il riassorbimento di personale degli enti di area vasta (in tal senso la Sezione si è già espressa con deliberazione del 27 aprile 2016, n. 127).

P.Q.M.

L'avviso della Sezione è nel senso che: ferma restando la possibilità, per gli enti locali, di cumulare le facoltà assunzionali per il triennio 2013-2014-2015, solo per l'ultimo dei periodi citati (il 2015), la loro utilizzazione resta subordinata alla previa attivazione dei processi di mobilità del personale di area vasta, tenendo in considerazione le specifiche caratteristiche soggettive delle risorse da assumere (ove espressamente previsto dal dato normativo) ma senza alcuna limitazione territoriale.

L'Estensore
(dott. Andrea Luberti)

Il Presidente
(dott. ssa Simonetta Rosa)

Depositata in Segreteria
Il 15/07/2016
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)