

**REPUBBLICA ITALIANA**  
**la**  
**Corte dei conti**  
**in**  
**Sezione regionale di controllo per la Puglia**

Nella camera di consiglio del 28 luglio 2016 composta da:

Presidente di Sezione	Agostino Chiappiniello	Presidente
Consigliere	Stefania Petrucci	
Primo Referendario	Rossana De Corato	
Primo Referendario	Cosmo Sciancalepore	
Referendario	Carmelina Addresso	Relatore

ha assunto la seguente deliberazione

sulla richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Muro Leccese (LE) trasmessa con prot. n. 5629 del 27/06/2016 ed assunta al protocollo della Segreteria della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Puglia il 28 giugno 2016 prot. 0002223-28/06/2015-SC-PUG-T75-A;

Viste l'ordinanza n.79/2016 con la quale è stata convocata la Sezione Regionale di Controllo per il giorno 28 luglio 2016;

udito il relatore, Referendario Carmelina Addresso.

Ritenuto in

FATTO

Il Sindaco del Comune di Muro Leccese chiede alla Sezione un parere in merito alla corretta interpretazione dell'art 1, comma 424, l. 190/2014.

In particolare, il Sindaco riferisce che:

- nel corso degli anni 2014 e 2015 alcuni dipendenti sono cessati dal servizio per raggiunti limiti di età;
- l'ente, nell'ambito della propria autonomia, ha deciso di non sostituire, nemmeno parzialmente, i dipendenti cessati dal servizio, riuscendo comunque a garantire i servizi resi tramite una massiccia riorganizzazione degli uffici;
- tale volontà è espressamente riportata nelle delibere annuali di approvazione del fabbisogno triennale di personale, dove sia per il triennio 2014/2016 sia per il triennio 2015/2017 che, da ultimo, per il triennio 2016/2018 non è prevista alcuna assunzione;
- a seguito dell'approvazione da parte della regione Puglia della l.r. n. 9 del 27/05/2016 e, in particolare, dell'art 3 sono pervenute istanze di collocamento in organico da parte di personale dichiarato soprannumerario dalle province a valere sulla capacità assunzionale dell'ente relativa alle annualità 2015 e 2016 (rinveniente dalle cessazioni degli anni 2014 e 2015);

- a parere degli istanti detto collocamento sarebbe obbligatorio, indipendentemente dal fatto che siano state programmate le assunzioni di personale, mentre l'ente ritiene che in questo modo si obbligherebbe il comune ad una spesa non programmata né necessaria, posto che la riorganizzazione degli uffici ha consentito di sopperire alle intervenute cessazioni dal servizio. Una tale interpretazione, inoltre, oltre a vanificare i comportamenti virtuosi posti in essere dall'ente finalizzati alla riduzione delle spese correnti, comprese quelle del personale, comporterebbe serie ripercussioni in ordine al patto di stabilità (ora pareggio di bilancio) ed alla sostenibilità finanziaria.

Alla luce di quanto sopra esposto, il Sindaco chiede se la capacità assunzionale relativa alle annualità 2015 e 2016 (rinveniente dalle cessazioni degli anni 2014 e 2015) deve intendersi automaticamente ed integralmente destinata alla ricollocazione del personale dichiarato soprannumerario oppure tale capacità assunzionale deve intendersi destinata a tale finalità solamente nei limiti delle risorse che l'ente, nella propria autonomia, ha stabilito di destinare alle assunzioni e rilevabili dalla programmazione triennale del fabbisogno di personale, per cui, se l'ente non ha programmato assunzioni, non deve ritenersi obbligato ad assorbire nel proprio organico il personale soprannumerario.

Considerato in

#### DIRITTO

Preliminarmente, occorre valutare i profili di ammissibilità, sia soggettiva che oggettiva, della richiesta di parere alla luce dell'art. 7, comma 8, della L. 05/06/2003 n. 131 che conferisce a Regioni, Comuni, Province e Città Metropolitane la possibilità di richiedere alle Sezioni Regionali di Controllo della Corte dei Conti pareri in materia di contabilità pubblica.

In relazione al profilo di ammissibilità soggettiva, la Sezione osserva che la richiesta di parere è sottoscritta dal Sindaco del Comune di Muro Leccese, per cui non vi è dubbio in merito alla sussistenza del requisito predetto.

Non può ritenersi di ostacolo alla ricevibilità della richiesta la mancanza nella Regione Puglia del Consiglio delle Autonomie Locali che, ai sensi dell'art. 123 della Costituzione, nel testo introdotto dalla L. Cost. 18/10/2001 n. 3, deve essere disciplinato dallo Statuto di ogni Regione, quale organo di consultazione tra la Regione stessa e gli Enti locali.

Il Consiglio delle Autonomie Locali, se istituito, è quindi destinato a svolgere, secondo il dettato dell'art. 7, comma 8, della L. n. 131/2003, una funzione di filtro per le richieste di parere da sottoporre alle Sezioni Regionali di Controllo.

Invero, l'art. 45 dello Statuto della Regione Puglia, approvato con L. R. 12/05/2004 n. 7, ha previsto l'istituzione del Consiglio delle Autonomie Locali e con la successiva L. R. del 26/10/2006 n. 29 sono state disciplinate le modalità di composizione, elezione e competenze.

Tuttavia, rilevato che allo stato attuale il Consiglio delle Autonomie Locali non è tuttora operante, la Sezione ritiene soggettivamente ammissibile la richiesta di parere.

Sul piano dell'ammissibilità oggettiva, si rammenta che la Corte dei Conti, secondo il disposto dell'art. 7, comma 8, della L. n. 131/2003, può rendere pareri in materia di "contabilità pubblica".

Il Collegio evidenzia che le Sezioni Riunite in sede di Controllo, con la deliberazione n. 54 depositata in data 17/11/2010 resa in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, comma 31, del D. L. 1/07/2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla L. 3/08/2009, n. 102, condividendo l'orientamento già espresso dalla Sezione delle Autonomie con la deliberazione n. 5 del 17/02/2006, hanno affermato che la nozione di "contabilità pubblica" strumentale alla funzione

consultiva deve assumere un ambito limitato alle normative ed ai relativi atti applicativi che disciplinano l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina inerente la gestione dei bilanci ed i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la gestione delle spese, la disciplina del patrimonio, l'indebitamento, la rendicontazione ed i relativi controlli.

Le Sezioni Riunite hanno, inoltre, sottolineato che *il concetto di contabilità pubblica consiste nel sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici.*

Per consolidato orientamento delle Sezioni Regionali di Controllo, fatto proprio anche da questa Sezione, la funzione consultiva assegnata alla Corte dei conti deve trattare ambiti ed oggetti di portata generale e non fatti gestionali specifici; non può riguardare provvedimenti già formalmente adottati, non potendo tramutarsi in una verifica postuma di legittimità, e non può interferire con le funzioni assegnate ad altre Magistrature o alla stessa Corte.

Stante quanto sopra, il quesito formulato dal Comune di Muro Leccese rientra nel perimetro della contabilità pubblica, come sopra delineato, in quanto volto all'interpretazione delle disposizioni dettate in materia di contenimento e di razionalizzazione della spesa del personale e di concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica.

Tuttavia, l'analisi deve essere circoscritta agli aspetti generali ed astratti della questione, essendo precluso a questa Corte qualunque valutazione inerente ai risvolti applicativi della fattispecie esaminata.

Passando al merito della richiesta, il Comune chiede quale sia la corretta interpretazione dell'art 1, comma 424, l. 190/2014 nella parte in cui 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."*

La disposizione, volta a favorire il riassorbimento del personale soprannumerario proveniente dagli enti di area vasta, è stata a più riprese sottoposta all'esame sia delle Sezioni regionali di controllo (si ricordano le delibere di questa Sezione n. 66/PAR/2015, n. 198/PAR/2015, 202/PAR/2015, n. 204/PAR/2015, n. 213/PAR/2015) che della Sezione delle Autonomie, in conseguenza delle difficoltà derivanti dalla non chiara formulazione e dal difetto di coordinamento con altre norme dettate in materia di assunzioni (in particolare, con l'art. 3 co. 5 d.l. 90/2014 conv. dalla l. 114/2014, da ultimo mod dall'art 4 co 3 d.l. 78/2015 conv. dalla l. 125/2015).

La Sezione delle Autonomie, infatti, con le delibere n. 19/SEZAUT/2015/QMIG e n. 26/SEZAUT/2015/QMIG (alle quali si affianca la delibera n. 28/SEZAUT/QMIG) ha delimitato con nettezza il perimetro di operatività della disposizione in esame, fornendo, allo stesso tempo, strumenti ermeneutici per risolvere le diverse problematiche suscettibili di scaturire dalla concreta applicazione.

Sotto tale profilo, la Sezione ha osservato che *"l'assunto metodologico già considerato .... cioè che il comma 424 detta una disciplina particolare temporaneamente derogatoria, ha valore, per così dire, conformativo di tutte le necessità esegetiche che riguardano l'attuazione di quella disposizione"* con la conseguenza che, in relazione al quesito ad essa sottoposto, *"la sospensione della facoltà di attingere alle graduatorie di altri enti, normalmente consentita in base alle vigenti disposizioni, è giustificata dalle*

*prioritarie finalità di conservazione delle posizioni lavorative dei dipendenti soprannumerari degli enti interessati dal riordino di cui alla legge n. 56/2014"* (delibera 19/SEZAUT/2015/QMIG). Secondo la Sezione, inoltre, il legislatore ha indicato le risorse da destinare alle assunzioni a tempo indeterminato per il 2015 ed il 2016 per le regioni e gli enti locali, individuando due plafond: uno quantificato in termini percentuali dei risparmi di spesa destinabili a nuove assunzioni negli esercizi 2015 e 2016 secondo le disposizioni di cui all'art. 3, comma 5 del D.L. 90/2014 ed il secondo corrispondente al complemento a 100 delle medesime percentuali. Per espressa previsione legislativa, le sole spese per le assunzioni a tempo indeterminato finalizzate alla ricollocazione non rilevano al fine del rispetto del tetto di spesa di cui al comma 557 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, fermi restando i vincoli del patto di stabilità interno e la sostenibilità finanziaria e di bilancio dell'ente.

Nella successiva delibera n. 26/SEZAUT/2015/QMIG la Sezione delle Autonomie ha chiarito che, sulla base del combinato disposto dell'art. 5 co 3 d.l. 90/2014 (come mod. dall'art 4 co 3 d.l. 78/2015) e dell'art 1, comma 424, l. 190/2014, la capacità assunzionale degli enti locali è soggetta ai vincoli finalizzati a garantire il riassorbimento del personale provinciale con riguardo al budget di spesa del biennio 2015-2016 (riferito alle cessazioni di personale intervenute nel 2014 e nel 2015), mentre è possibile effettuare assunzioni a tempo indeterminato non vincolate, utilizzando la capacità assunzionale del 2014 derivante dalle cessazioni di personale nel triennio 2011-2013, sempre nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica.

Infine, con la delibera n. 28 /SEZAUT/2015/QMIG, la Sezione, dopo aver ribadito che *"le limitazioni di cui alla legge n. 190/2014, finalizzate a garantire il riassorbimento del personale provinciale, sono da ritenere operanti, con riguardo al budget di spesa per il 2015 (riferito alle cessazioni di personale intervenute nel 2014), anche nei casi in cui sia possibile utilizzare gli spazi assunzionali connessi alle cessazioni intervenute nel triennio precedente"*, ha chiarito che *"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)"* e 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, è da intendersi in senso dinamico, con scorrimento e calcolo dei resti, a ritroso, rispetto all'anno in cui si intende effettuare le assunzioni."*

Dal quadro ermeneutico sopra delineato emerge con nettezza la valenza imperativa della disciplina in esame, che si connota per una forte compressione delle capacità assunzionali dell'ente locale, compressione che non è limitata alle sole modalità di utilizzo delle risorse (necessariamente destinate al personale soprannumerario delle province), ma che si estende necessariamente anche alla decisione di utilizzare o meno le capacità assunzionali per il biennio 2015 e 2016. Una diversa interpretazione, infatti, finirebbe con il rimettere alla discrezionalità dell'ente locale il raggiungimento dell'obiettivo di riassorbimento del personale di area vasta, rischiando non solo di vanificare l'intero impianto della procedura di mobilità dettata ai commi 421 e ss dell'art 1 l. 190/2014, ma finendo per contraddire la stessa natura cogente e derogatoria della disciplina in esame, come a più riprese ribadito dalla Sezione delle Autonomie nelle delibere sopra richiamate.

L'omesso riferimento alla programmazione del fabbisogno nell'art. 1 comma 424 (contrariamente a quanto si legge nell'art 3 co 5 d.l. 90/2014, ove il cumulo delle risorse destinate alle assunzioni per un arco temporale non superiore a tre anni è consentito *"nel rispetto della programmazione del fabbisogno e di quella finanziaria e contabile"*) non è privo di significato, atteso che l'attività programmatica dell'ente locale arretra e diviene cedevole, nella materia in esame, a fronte della

programmazione di più ampio respiro effettuata a livello nazionale mediante il disegno di riordino delle province e degli enti di area vasta e del correlativo trasferimento di funzioni e personale.

Nel senso sopra indicato depone anche la circolare n. 1/2015 della Funzione Pubblica che, in relazione all'art 1 comma 424, sottolinea come *“il budget che è vincolato dalla legge è quello riferito alle cessazioni 2014 e 2015”* e che *“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”*.

In altri termini, legislatore ha impresso un vincolo di destinazione alle capacità assunzionali del biennio 2015 e 2016 ed ha previsto, quale unico limite espresso, il rispetto del patto di stabilità e della sostenibilità finanziaria e di bilancio, mentre l'aspetto programmatico rimane sullo sfondo, in quanto sostituito dalla programmazione effettuata a monte dalla più volte richiamata legge 190/2014 e dalla legge 56/2014.

Quest'ultima, nel rinviare ad un DPCM per la fissazione dei criteri generali di individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali ed organizzative connesse all'esercizio delle funzioni che devono essere trasferite, ai sensi dei commi da 85 a 97, dalle province agli enti subentranti, richiede che siano garantiti, tra l'altro, i rapporti di lavoro a tempo indeterminato in corso, nonché quelli a tempo determinato in corso fino alla scadenza per essi prevista (art 1 co 92 l. 56/2014).

Il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 26 settembre 2014 (Criteri per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative connesse con l'esercizio delle funzioni provinciali emanato in attuazione della disposizione sopra richiamata) individua, tra i criteri per il trasferimento delle risorse umane, quello della garanzia dei rapporti di lavoro a tempo indeterminato, nonché di quelli a tempo determinato in corso fino alla scadenza per essi prevista, e quello dello svolgimento in via prevalente, alla data di entrata in vigore della legge, di compiti correlati alle funzioni oggetto di trasferimento (art 4 lett. b e c).

In attuazione di quanto disposto dall'art 1 comma 92 l. 56/2014 e dal DPCM 26 settembre 2014, la legge regionale Puglia n. 9 del 27 maggio 2016 individua, in attuazione del principio di sussidiarietà, le funzioni oggetto di trasferimento ai comuni e sancisce il correlativo trasferimento negli organici del personale allocato nelle medesime funzioni e dichiarato soprannumerario dalle province o, comunque, inserito nell'apposito portale ministeriale a valere sulla loro capacità assunzionale relativa alle annualità 2015 e 2016 ai sensi dell'art 1 comma 424 l. 190/2014 e fino al completo riassorbimento.

Sempre in attuazione di quanto disposto a livello statale dall'art 1 comma 424, il comma 3 del citato articolo prevede espressamente un obbligo in capo agli enti locali di riassorbimento del personale soprannumerario in presenza di spazi assunzionali (*“E' fatto obbligo a ogni comune, a domanda individuale degli interessati al comune medesimo, e trasmessa, per conoscenza, alla Sezione regionale enti locali, il collocamento nei propri organici del personale individuato al comma 2, che ne produce istanza, fino alla concorrenza della capacità assunzionale relativa alle annualità 2015 e 2016 del comune adito”*).

La compatibilità costituzionale dell'impianto normativo sopra delineato è stata confermata di recente dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 202/2016 depositata il 21/07/2016.

La Corte, nel rigettare le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 comma 424 l. 190/2014 sollevate dalle Regioni Lombardia, Puglia e Veneto con riferimento agli artt. 3, 97, 114, 117, 118 e 119 Cost., ha osservato che la ricollocazione del personale soprannumerario è un elemento basilare del processo di riordino di Province e di Città metropolitane e che la disposizione impugnata assolve, oltre che a una funzione di garanzia di mantenimento del rapporto di lavoro, anche ad una

finalità di contenimento di spesa, tenuto conto delle nuove funzioni trasferite a Regioni ed enti locali. Infatti, la mobilità, nel caso di specie, e diversamente da quanto accade ordinariamente, si collega ad una redistribuzione delle funzioni amministrative da Province e Città metropolitane a Regioni e Province, cosicché questi ultimi si troveranno gravati da compiti ulteriori già in precedenza svolti dal personale soprannumerario.

Per le ragioni sopra esposte, questa Sezione ritiene che nell'ambito della procedura di riassorbimento del personale soprannumerario di cui all'art 1, comma 424, l. 190/2014 non assuma rilievo l'inserimento della capacità assunzionale nel fabbisogno triennale di personale dell'ente locale, mentre costituiscono un limite inderogabile il rispetto del patto di stabilità interno (pareggio di bilancio) e la sostenibilità finanziaria e di bilancio dell'ente come espressamente sancito dall'articolo citato.

PQM

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 Muro Leccese (LE)

Così deliberato in Bari, nella Camera di Consiglio del 28 luglio 2016

Il Relatore

F.to Carmelina Adesso

Il Presidente

F.to Agostino Chiappiniello

depositata in Segreteria

il 28 luglio 2016

il Direttore della Segreteria

F.to Dott.ssa Marialuce SCIANNAMEO