



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 11 aprile 2017, composta da:

Dott.ssa Diana CALACIURA TRAINA Presidente

Dott. Giampiero PIZZICONI Primo Referendario

Dott. Tiziano TESSARO Primo Referendario, relatore

Dott.ssa Francesca DIMITA Primo Referendario

Dott.ssa Elisabetta USAI Referendario

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

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

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

VISTO il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria una Sezione regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti con delibera n. 14/2000 in data 16 giugno 2000, modificato da ultimo con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 del 19 giugno 2008;

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;

VISTI gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, approvati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004, come modificati e integrati dalla delibera n. 9/SEZAUT/2009/INPR del 3 luglio 2009 e, da ultimo, dalla deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/CONTR del 17 novembre 2010;

VISTA la richiesta di parere del Sindaco del Comune di Venezia prot. n. 87366 del 20/02/2017, acquisita al prot. C.d.c. n. 1292 del 20/02/2017;

VISTA l'ordinanza n. 18/2017 con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna adunanza;

UDITO il relatore dott. Tiziano Tessaro;

FATTO

Il Sindaco del Comune di Venezia, formula a questa Sezione una richiesta di parere, ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della Legge 131/2003, in materia di contabilità pubblica, *in merito all'utilizzo della facoltà assunzionale di cui all' art. 1, comma 219, della legge 208/2015.*

A tal proposito, premette che la Corte dei Conti Sezione Regionale di controllo per l'Abruzzo con deliberazione n. 233/2016/PAR, depositata in data 1 dicembre 2016, con riferimento al caso di un posto di Dirigente tecnico coperto con contratto a tempo determinato ex art. 110 comma 1, TUEL alla data del 15/10/2015, ha stabilito che " omissis ... il posto ... risultava coperto alla data del 15 ottobre 2015 e per tale circostanza non ricadente nelle limitazioni di cui art. 1, comma 219, della legge 208/2015";

· la Corte costituzionale, con sentenza 9-25 novembre 2016, n. 251 (Gazz. Uff. 30 novembre 2016, n. 48 - Prima serie speciale), ha dichiarato, tra l'altro: a) l'illegittimità costituzionale dell'art. 11, comma 1, lettere a), b), n. 2), e), nn. 1) e 2), e), f), g), h), i), 1), m), n), o), p) e q), e comma 2, L. 7 agosto 2015, n. 124, nella parte in cui prevede che i decreti legislativi attuativi siano adottati previa acquisizione del parere reso in sede di Conferenza unificata, anziché previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni; b) l'illegittimità costituzionale dell'art. 17 comma 1, lettere a), b), c), d), e), f), l), m), o), q), r), s) e t) della legge n. 124 del 2015, nella parte in cui, in combinato disposto con l'art. 16, commi 1 e 4, della medesima legge n. 124 del 2015, prevede che il Governo adotti i relativi decreti legislativi attuativi previo parere in sede di Conferenza Unificata, anziché previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni; c) l'illegittimità costituzionale dell'art. 18, lettere a), b), c), e), i), l) e m), numeri da 1) a 7), della legge n. 124 del 2015, nella parte in cui, in combinato disposto con l'art. 16, commi 1 e 4, della medesima legge n. 124 del 2015, prevede che il Governo adotti i relativi decreti legislativi attuativi previo parere, anziché previa intesa, in sede di Conferenza Unificata; d) l'illegittimità costituzionale dell'art. 19; lettere b) c), d), g), h), l), m), n), o), p), s), t) e u), della legge n. 124 del 2015, nella parte in cui, in combinato disposto con l'art. 16, commi 1 e 4, della medesima legge n. 124 del 2015, prevede che il Governo adotti i relativi decreti legislativi attuativi previo parere, anziché previa intesa, in sede di Conferenza unificata.

· per quanto concerne il superamento degli obblighi di ricollocazione nei propri ruoli delle unità soprannumerarie destinatarie dei processi di mobilità dagli Enti di area vasta sono intervenute:

- la Circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della Funzione pubblica del 29/02/2016 con la quale sono state ripristinate, per quanto riguarda la Regione Veneto, le ordinarie facoltà di assunzione di Polizia municipale previste dalla normativa vigente, riferite alle annualità 2015 e 2016;

- la circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della Funzione pubblica del 18/07/2016 con la quale sono state ripristinate, per quanto riguarda la Regione Veneto, le ordinarie facoltà di assunzione di personale previste dalla normativa vigente, riferite alle annualità 2015 e 2016.e alle annualità anteriori al 2015.

Con la richiesta di parere in questione, il Sindaco del Comune di Venezia chiede quindi alla luce delle considerazioni sopra esposte se il vincolo di indisponibilità, previsto dall'art. 1, comma 219, della Legge

28 dicembre 2015, n. 208; "dei posti dirigenziali di prima e seconda fascia delle amministrazioni pubbliche, come rideterminati in applicazione dell'art. 2 del DL 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni dalla Legge 7 agosto 2012, n. 135, vacanti alla data del 15 ottobre 2015, tenendo comunque conto del numero dei dirigenti in servizio senza incarico o con incarico di studio e del personale dirigenziale in posizione di comando, distacco, fuori ruolo o aspettativa" debba intendersi abbia cessato la sua efficacia nella Regione Veneto; e se i posti di dirigente coperti con contratto a tempo determinato ex art. 110 comma 1, TUEL alla data del 15/10/2015 ricadano o meno nelle limitazioni di cui all'art. 1, comma 219, della legge 208/2015

DIRITTO

1. Della richiesta di parere indicata nelle premesse deve essere esaminata, preliminarmente, l'ammissibilità, sotto i profili soggettivo ed oggettivo, alla luce dei criteri elaborati dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti ed esplicitati, in particolare, nell'atto di indirizzo del 27 aprile 2004 nonché nella deliberazione n. 5/AUT/2006 del 10 marzo 2006.

Sotto il primo profilo, la richiesta deve ritenersi ammissibile, in quanto sottoscritta dal Sindaco dell'ente, organo politico e di vertice, rappresentante legale del medesimo.

Sotto il profilo oggettivo, deve essere verificata l'attinenza della questione alla materia della "contabilità pubblica", così come delineata nella Deliberazione delle Sezioni Riunite n. 54/CONTR del 17 novembre 2010 e, ancor prima, nella citata deliberazione della Sezione Autonomie n. 5/AUT/2006 nonché, da ultimo, nella deliberazione della Sezione delle Autonomie, n. 3/SEZAUT/2014/QMIG.

Devono essere valutate, inoltre, la generalità e l'astrattezza della questione.

Quanto al primo aspetto, la Corte ha affermato che la "nozione di contabilità pubblica", pur assumendo, tendenzialmente, "un ambito limitato alla normativa e ai relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli" (deliberazione 5/AUT/2006), non può non involgere - pena l'incompletezza della funzione consultiva delle Sezioni regionali - quelle questioni che risultino connesse "alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica (...) contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio" (deliberazione

n. 54/CONTR/2010).

In questa accezione, più ampia, di “contabilità pubblica”, nell’ambito del corretto utilizzo delle risorse e della gestione della spesa pubblica, rientrano le questioni attinenti l’individuazione dell’ambito applicativo, la corretta interpretazione ed applicazione di una disposizione – quale quella contenuta nell’art. 1 comma 219 della legge n. 208/2015 – comporta sul piano finanziario.

Sotto i profili considerati, afferenti l’attinenza della richiesta alla materia della contabilità pubblica, il quesito formulato dal Sindaco del Comune di Venezia, può essere considerato ammissibile, anche in relazione al fatto che esso è sufficientemente generale ed astratto.

2. Venendo al merito della richiesta, il quesito proposto interessa le disposizioni e la corretta interpretazione del comma 219 dell’art. 1 della legge n. 208/2015 che recita: *“(…) Nelle more dell’adozione dei decreti legislativi attuativi degli articoli 8, 11 e 17 della legge 7 agosto 2015, n. 124, e dell’attuazione dei commi 422, 423, 424 e 425 dell’articolo 1 della legge 23 dicembre 2014, n. 190, e successive modificazioni, sono resi indisponibili i posti dirigenziali di prima e seconda fascia delle amministrazioni pubbliche di cui all’articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, come rideterminati in applicazione dell’articolo 2 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, e successive modificazioni, vacanti alla data del 15 ottobre 2015, tenendo comunque conto del numero dei dirigenti in servizio senza incarico o con incarico di studio e del personale dirigenziale in posizione di comando, distacco, fuori ruolo o aspettativa. Gli incarichi conferiti a copertura dei posti dirigenziali di cui al primo periodo dopo la data ivi indicata e fino alla data di entrata in vigore della presente legge cessano di diritto alla medesima data di entrata in vigore, con risoluzione dei relativi contratti. Sono fatti salvi i casi per i quali, alla data del 15 ottobre 2015, sia stato avviato il procedimento per il conferimento dell’incarico e, anche dopo la data di entrata in vigore della presente legge, quelli concernenti i posti dirigenziali in enti pubblici nazionali o strutture organizzative istituiti dopo il 31 dicembre 2011, i posti dirigenziali specificamente previsti dalla legge o appartenenti a strutture organizzative oggetto di riordino negli anni 2014 e 2015 con riduzione del numero dei posti e, comunque, gli incarichi conferiti a dirigenti assunti per concorso pubblico bandito prima della data di entrata in vigore della presente legge o da espletare a norma del comma 216, oppure in applicazione delle procedure di mobilità previste dalla legge. In ogni altro caso, in ciascuna amministrazione possono essere conferiti incarichi dirigenziali solo nel rispetto del numero complessivo dei posti resi indisponibili ai sensi del presente comma”.*

Lo scopo della suddetta disposizione – come ha sottolineato questa Sezione con la deliberazione n. 12/2017) - è quello di lasciare inalterata la situazione dei posti dirigenziali vacanti alla data del 15 ottobre 2015 (data di approvazione del disegno di legge di stabilità 2016 da parte del CDM): ciò allo scopo di dare piena attuazione alla

riforma prevista dalla legge 124/2015, senza che la riforma medesima possa essere in qualche modo pregiudicata da assunzioni fatte per eludere lo scopo della stessa.

In altri termini, *“I contenuti dispositivi del comma 219, a tenore letterale collegati all’attuazione di importanti processi, già delineati normativamente ed in itinere, di riorganizzazione della dirigenza e di razionalizzazione dei livelli di governo territoriale ed annessi apparati burocratici, evidenziano la finalizzazione della norma a garantirne la piena effettività. Si allude alla riforma della dirigenza pubblica quanto ad accesso e gestione mediante ruoli unici, secondo i principi della legge delega 7 agosto 2015, n. 124 (c.d. legge Madia), nel contesto del generale riassetto del personale pubblico, nonché all’ istituzione degli enti di area vasta ex lege n.56/2014, ed alle conseguenti misure attuative intese ad ottimizzarne l’organizzazione, con ricollocazione del personale in esubero e prioritario riassorbimento delle posizioni soprannumerarie già venutesi a determinare (art. 1 comma 421 e ss. Della legge 23 dicembre 2014, n. 190)”* (cfr. delibera n. 87/2016 della Sezione Lazio).

La norma quindi, in attesa, della completa attuazione della riforma, pone un vincolo di indisponibilità relativamente ai posti dirigenziali presso le pubbliche amministrazioni, al fine di preconstituire -in rapporto da mezzo a fine- le condizioni per la riorganizzazione della dirigenza sulla base dei ruoli unici (*“Nelle more dell'adozione dei decreti legislativi attuativi degli articoli 8, 11 e 17 della legge 7 agosto 2015, n. 124...”*) e, contemporaneamente, per garantire il riassorbimento del personale degli enti di area vasta (*“... e dell'attuazione dei commi 422, 423, 424 e 425 dell'articolo 1 della legge 23 dicembre 2014, n. 190, e successive modificazioni”*) (questa Sezione n.12/2017).

Pertanto, allorquando verrà meno il vincolo imposto dall’art. 1, comma 424, della legge n.190/2014, l’Ente potrà procedere alla copertura del posto nel rispetto di tutte le norme che disciplinano l’assunzione del personale sia a tempo indeterminato sia quelle a tempo determinato.

E’ noto infine che la sentenza della Corte costituzionale n. 251 del 2016 ha dichiarato l’illegittimità costituzionale di alcune disposizioni della legge n. 124 del 2015, non ritenendo soddisfatto, su alcune specifiche materie di competenza anche regionale, il rispetto del principio di leale collaborazione. In particolare, nella sentenza si è affermato che tale principio deve essere assicurato anche nell’ambito del procedimento legislativo con un coinvolgimento delle autonomie regionali attraverso lo strumento dell’intesa e non del semplice parere. E ciò anche nella materia *de qua*, in quanto la Corte Costituzionale ha precisato che l’illegittimità costituzionale resta circoscritta alle disposizioni di delegazione della legge n. 124 del 2015, oggetto del ricorso, (ed in particolare dell’art. 11), ma non si estende alle relative disposizioni attuative.

L'amministrazione locale richiedente il parere ha prospettato la tesi secondo la quale la norma in esame (art. 1 comma 219) avrebbe perso efficacia (e quindi si sarebbe riespansa da parte dell'ente la capacità assunzionale di dirigenti) dal momento che il processo di ricollocazione dei dipendenti provinciali si è concluso e la delega legislativa per la riforma della dirigenza pubblica è scaduta.

Portando a sostegno di ciò tra l'altro le circolari della Presidenza del Consiglio dei Ministri, sarebbero, dunque, manifestamente venute a mancare le condizioni affinché il congelamento della dirigenza possa considerarsi tuttora operante: la richiesta di parere richiama al riguardo il precedente parere n. 233/2016/PAR Abruzzo reso in ordine all'applicazione della medesima norma.

Al di là della palese differenza con la fattispecie contemplata nel citato parere n. 233/2016/PAR Abruzzo, che si riferiva dichiaratamente a una assunzione relativa a un *posto (...) coperto alla data del 15 ottobre 2015 e per tale circostanza non ricadente nelle limitazioni di cui all'art. 1, comma 219, della legge 208/2015*, e non quindi a un posto da coprire successivamente a tale data, appare tuttavia utile richiamare il parere reso dal Consiglio di Stato nell'adunanza della Commissione speciale del 9 gennaio 2017 (numero 00083/2017) riguardante un quesito circa gli adempimenti da compiere a seguito della richiamata sentenza della Corte Costituzionale n. 251/2016. In particolare, di tale atto preme qui riportare il seguente passaggio: *"3. La necessità o meno di un intervento sulla legge delega n. 124 del 2015. Una prima questione che si pone è se siano necessari interventi sulla legge delega n. 124 del 2015. La Commissione speciale ritiene di condividere quanto affermato nel quesito in ordine alla non necessità di un intervento sulla legge delega. Invero, la sentenza in questione ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle disposizioni contenute nella legge n. 124 del 2015 limitatamente alla parte in cui le stesse prevedono che il Governo adotti i relativi decreti legislativi attuativi previo parere, anziché previa intesa, in sede di Conferenza. Si tratta, pertanto, di una sentenza manipolativa, del tipo sostitutivo di procedura. Essa fornisce già una lettura adeguatrice della legge che, dopo l'intervento della Corte, prevede l'intesa e non il parere ed è, così, riscritta in conformità al dettato costituzionale"*.

Circa in particolare gli interventi sui decreti legislativi già emanati, la citata Commissione sottolinea che: *"Il percorso più ragionevole compatibile con l'impianto della sentenza sembra, però, essere quello che il Governo adotti decreti correttivi che intervengano direttamente sui decreti legislativi e che si risolvano nell'applicazione della disciplina della delega – come modificata dalla Corte costituzionale – al processo di riforma in corso.*

Viene, così, sostanzialmente postulata dalla stessa Corte la possibilità di utilizzare i decreti correttivi per sanare, nei decreti delegati, il vizio procedimentale di illegittimità costituzionale che era stato, dalla sentenza,

riscontrato nella delega”.

Di talché, come già sottolineato nel corrente anno da questa Corte, *“la delega di cui all’art. 17 della legge 124/2015 non solo non è scaduta ma, entro il termine stabilito, è tuttora legittimamente esercitabile da parte del Governo a legislazione vigente, assumendo non il parere della Conferenza unificata bensì conseguendo l’intesa con la Conferenza Stato-Regioni”* (parere Sezione Emilia Romagna 23/2017).

Sotto il profilo qui considerato, quindi, il disposto del comma 219 dell’art. 1 della legge n. 208 del 28.12.2015 non può ritenersi superabile alla stregua degli argomenti sviluppati dal Comune richiedente e nemmeno è adeguatamente motivata la prospettazione di un “vuoto normativo” dopo la sentenza della Corte n. 251, in quanto il riferimento all’esercizio della delega di cui all’art. 17 della legge 124/ 2015, inserito nel testo del citato comma 219, ai fini d’interesse conserva intatta la propria vigenza e con essa il proprio rigore impeditivo.

PQM

La Sezione regionale di controllo per il Veneto rende il parere nei termini sopra indicati.

Copia del parere sarà trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, al Sindaco del Comune di Venezia.

Dispone che la presente deliberazione venga trasmessa, a cura della Segreteria, all’Ufficio di Presidenza della Corte dei conti e all’Amministrazione richiedente.

Così deliberato a Venezia, nella Camera di Consiglio del 11 aprile 2017.

Il Magistrato relatore

F.to Dott. Tiziano Tessaro

Il Presidente

F.to Dott.ssa Diana Calaciura Traina

Depositato in Segreteria il 9 maggio 2017

IL DIRETTORE DI SEGRETERIA

F.to Dott.ssa Raffaella Brandolese