

REPUBBLICA ITALIANA
Corte dei conti
Sezione di controllo per la Regione siciliana

nella camera di consiglio dell'adunanza generale del 5 ottobre 2017;

visto il T.U. delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni ed integrazioni;

visto l'art. 23 del R. D. Lgs. 15 maggio 1946, n.455 (Approvazione dello Statuto della Regione siciliana);

visto il D. Lgs. 6 maggio 1948, n. 655 (Istituzione di Sezioni della Corte dei conti per la Regione siciliana);

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 (Disposizioni in materia di controllo e giurisdizione della Corte dei conti);

visto il D. Lgs. 18 giugno 1999, n. 200 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione siciliana recante integrazioni e modifiche al D. Lgs. n. 655 del 1948);

vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione);

vista la legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3) e, in particolare, l'art.7, comma 8;

vista la deliberazione n. 32/2013/SS.RR/PAR in data 30 settembre 2013 delle Sezioni riunite per la Regione siciliana in sede consultiva;

vista la deliberazione n. 354/2013/PAR in data 14 novembre 2013 della Sezione di controllo per la Regione siciliana;

vista la richiesta di parere inoltrata dal Sindaco di Montelepre;

vista l'ordinanza n. 160/2017/CONTR con la quale il Presidente della Sezione di controllo ha convocato la Sezione in adunanza generale per l'odierna camera di consiglio;

udito il magistrato relatore 1° Referendario dott. Sergio Vaccarino.

FATTO

Con nota assunta al protocollo della segreteria della Sezione di Controllo, n. 4265 del 20 aprile 2017, il Sindaco del Comune di Montelepre inoltrava richiesta di parere, ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della L. 131 del 2003.

Nello specifico, il Sindaco premesso che, secondo quanto affermato dalla delibera n. 20/2014 emessa dalla Sezione di Controllo della Corte dei conti per la regione Campania, "un mero aumento orario non integra (...) una nuova assunzione, giacché non fa scattare la soggezione ai limiti e divieti alle stesse, sempre che ciò non si traduca in una manovra elusiva", con un primo quesito, chiede l'avviso di questa Corte circa la compatibilità tra l'ipotesi di integrazione oraria di personale a tempo parziale e determinato, proveniente dal bacino dei lavoratori ex Asu della Regione Sicilia, -nel rispetto di tutti i vincoli e i limiti fissati dal legislatore e, comunque, con l'obbligo di includere nel computo della spesa del personale l'onere derivante dai maggior numero di ore retribuite- e il pregresso ricorso a prepensionamenti ai sensi dell'art. 2, comma 11, lett. a) del decreto legge n. 95 del 2012, relativi a dipendenti inquadrati nelle medesime categorie contrattuali. Con un secondo quesito, chiede se, nel caso in cui si provveda a collocare personale in mobilità (con la conseguenza della sospensione delle obbligazioni inerenti il rapporto di lavoro e la

corresponsione fino ad un massimo di 24 mesi dell'indennità pari al 80 per cento dello stipendio e dell'indennità integrativa speciale), l'eventuale riassorbimento entro il biennio da parte del medesimo ente incida o meno sulle risorse assunzionali disponibili.

Infine, con un terzo quesito il Comune, potendo procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato, con utilizzazione dei residui ancora disponibili delle quote percentuali delle facoltà assunzionali riferite al triennio precedente, nel rispetto di quanto previsto dall'art. 3, comma 5, del d. l. n. 90/2014, chiede se sia condizione indispensabile l'approvazione della sola programmazione del fabbisogno di personale dell'anno 2017 (triennio 2017-2019) entro il corrispondente esercizio finanziario 2017 o se, in via ulteriormente gradata occorrono, altresì, la pubblicazione del bando o, in aggiunta, l'approvazione della graduatoria o, infine, l'assunzione del vincitore, sempre entro l'esercizio finanziario 2017.

DIRITTO

Preliminarmente, si deve verificare se ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge 131 del 2003 ed in base agli ormai consolidati orientamenti giurisprudenziali in materia, la Sezione ritiene la predetta richiesta di parere ammissibile sotto i profili "soggettivo" ed "oggettivo".

Circa il primo aspetto la richiesta è ammissibile in quanto proveniente dall'organo di vertice dell'Ente.

Per quanto concerne, invece, il profilo oggettivo, si fa rilevare che, ai sensi della normativa con cui la funzione consultiva è stata attribuita alla Corte dei conti, la stessa non ha una portata generale, ma è limitata alla "materia di contabilità pubblica", intesa come l'insieme dei principi e delle norme che regolano la gestione patrimoniale e finanziaria dello Stato e degli enti pubblici (delibera n. 5/2006 della Sezione delle Autonomie).

Secondo le coordinate ermeneutiche espresse dalla Sezione delle Autonomie con la predetta delibera condivisa pienamente da questa Sezione, sussiste l'esigenza che la nozione di contabilità pubblica, strumentale alla funzione consultiva, "assuma un ambito limitato alle normative 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 ed i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione della spesa, l'indebitamento, la rendicontazione ed i relativi controlli".

Inoltre, ulteriore perimetrazione alla funzione consultiva della Corte dei conti è data dalla circostanza che solo le richieste di parere volte ad ottenere un esame da un punto di vista astratto e su temi di carattere generale vi possano trovare ingresso, con la conseguenza che la locuzione "materia di contabilità pubblica" non può essere oggetto di alcuna interpretazione estensiva che possa determinare il risultato di immettere questa Corte nei processi decisionali degli Enti territoriali. Inoltre, è necessario che venga sempre rispettato il principio di non interferenza tra la funzione consultiva e le altre funzioni attribuite alla Corte dei conti o le attribuzioni giurisdizionali di altre magistrature.

Una diversa interpretazione, non solo rischierebbe di vanificare lo stesso limite imposto dal legislatore, ma comporterebbe l'estensione dell'attività consultiva delle Sezioni regionali a tutti i vari ambiti dell'azione amministrativa con l'ulteriore conseguenza che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti diventerebbero organi di consulenza generale delle autonomie locali.

Orbene, ad avviso di questa Sezione, le richieste del Comune di Montelepre, in quanto attinenti ad una materia che rientra pienamente tra le coordinate ermeneutiche sopra delineate, sono ammissibili anche sotto il profilo oggettivo.

Per quanto concerne il primo quesito, la Sezione ritiene, preliminarmente, di precisare che la richiesta dell'incremento dell'orario di lavoro per il personale a tempo parziale e indeterminato, non possa essere posta in termini di compatibilità con la disciplina di cui all'art. 2, comma 11, lett. a) del D.L. n. 95 del 2012, atteso che quest'ultima normativa riguarda, esclusivamente, i prepensionamenti del personale soprannumerario.

Parimenti ininfluyente e inapplicabile al caso in esame, la circolare n. 4/2014 del Ministero per la semplificazione e la pubblica amministrazione, richiamata dall'Ente nella propria richiesta, avente per oggetto il piano di razionalizzazione degli assetti organizzativi e la riduzione della spesa di personale. In particolare, la predette circolare disciplina le procedure da seguire in caso di soprannumero o di eccedenza di personale e i vincoli da rispettare in caso di ricorso al prepensionamento.

Tanto precisato, la Sezione ritiene di confermare il proprio orientamento espresso nella delibera n. 68/2017/PAR e di condividere quanto affermato dalla Sezione di Controllo per la Campania con la deliberazione n. 20/2012/PAR, secondo cui un incremento dell'orario di lavoro del personale *part-time* è ammissibile, in quanto non integra una nuova assunzione o una trasformazione del rapporto di lavoro da tempo parziale a tempo pieno a condizione che non si trasformi in una manovra elusiva della disciplina vincolistica in materia di assunzioni.

Va posta, però, in particolare evidenza la necessità che vengano rispettati e garantiti il limiti generali in materia di spesa per il personale, che, se violati, si traducono in divieti assunzionali a qualsiasi titolo e, nella specie, al rispetto del principio della riduzione tendenziale della spesa annuale del personale e del rapporto strutturale con il totale della spesa corrente e degli altri limiti alla spesa sul personale e con l'obbligo di includere nel computo della spesa predetta l'onere derivante dal maggior onere delle ore retribuite (Sezioni riunite per la regione siciliana n. 19/2012/SS.RR/PAR).

Con il secondo quesito viene chiesto se, nel caso in cui si proceda a collocare il personale in mobilità, l'eventuale riassorbimento entro il biennio da parte del medesimo ente incida o meno sulle risorse assunzionali disponibili.

Le procedure che le Pubbliche Amministrazioni devono seguire nell'ipotesi in cui si presentino situazioni di personale in soprannumero o in eccedenza, trovano la loro disciplina nell'art. 33 del D. Lgs. n. 165/2011.

Il comma 7 del predetto articolo prevede che *"trascorsi novanta giorni dalla comunicazione di cui al comma 4, l'amministrazione colloca in disponibilità il personale che non sia possibile impiegare diversamente nell'ambito della medesima amministrazione e che non possa essere ricollocato presso altre amministrazioni nell'ambito regionale, ovvero che non abbia preso servizio presso la diversa amministrazione secondo gli accordi di mobilità"*.

Il successivo comma 8 prevede che *"dalla data di collocamento in disponibilità restano sospese tutte le obbligazioni inerenti al rapporto di lavoro e il lavoratore ha diritto ad un'indennità pari all'80 per cento dello stipendio e dell'indennità integrativa speciale, con esclusione di qualsiasi altro emolumento retributivo comunque denominato, per la durata massima di ventiquattro mesi"* (portato a 48 mesi dall'art.2 comma 12 del d.l. n. 95/2012).

Orbene, l'art 14, comma 7, del d. l. n. 95/2012 (come sostituito dall'art. 2, comma 1, lett. b), del d. l. 31 agosto 2013, n. 101, convertito, con modificazioni, dalla l. 30 ottobre 2013, n. 125), prevede che le cessazioni dal servizio per processi di mobilità, (...) limitatamente al periodo di tempo necessario al raggiungimento dei requisiti previsti dall'articolo 24 del d. l. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla l. 22 dicembre 2011, n. 214, non possono essere calcolate come

risparmio utile per definire l'ammontare delle disponibilità finanziarie da destinare alle assunzioni o il numero delle unità sostituibili in relazione alle limitazioni del *turn over*.

La *ratio* di tale divieto è riconducibile alla previsione di cui al predetto comma 8, secondo cui le obbligazioni inerenti al rapporto di lavoro restano sospese e il lavoratore ha diritto a un'indennità pari al 80 per cento dello stipendio e dell'indennità integrativa speciale.

Pertanto, ad avviso di questa Corte, nella considerazione che il rapporto di lavoro è pur sempre in vigore (sebbene sospeso), il riassorbimento, entro il periodo di 24 mesi (come richiesto dall'Ente locale), potrebbe essere possibile, a condizione che il personale posto in mobilità non abbia già maturato i requisiti per il trattamento di quiescenza e che si sia medio tempore verificata la carenza in organico.

Infine, per quanto concerne il terzo quesito, l'Ente, dovendo procedere all'assunzione di personale, attraverso l'utilizzazione dei resti del terzultimo anno del triennio precedente (*budget* 2014, su cessazioni 2013), chiede se sia condizione indispensabile l'approvazione della sola programmazione del fabbisogno di personale dell'anno 2017 (triennio 2017-2019) entro il corrispondente esercizio finanziario 2017 o se, in via graduata occorrono, altresì, la pubblicazione del bando o, in aggiunta, l'approvazione della graduatoria e, infine, l'assunzione del vincitore, sempre entro l'esercizio finanziario 2017.

Il fondamento normativo per l'utilizzazione dei residui ai fini della quantificazione delle facoltà assunzionali, da parte delle regioni e degli enti locali, è rinvenibile nell'art. 3, comma 5, del d. l. n. 90/2014, convertito con modificazioni dalla l. 11 agosto 2014, n. 114, così come modificato dal d. l. n. 78 del 2015.

L'articolo in esame, preliminarmente, esige il rispetto sia della programmazione del fabbisogno che di quella finanziaria e contabile e consente il cumulo delle risorse da destinare alle assunzioni in un periodo temporale non superiore a tre anni.

L'art. 4, comma 3, del d. l. n. 78 del 2015, modificando la norma in esame ha aggiunto il periodo: "è altresì consentito l'utilizzo dei residui ancora disponibili delle quote percentuali delle facoltà assunzionali riferite al triennio precedente".

La Sezione delle Autonomie di questa Corte con la deliberazione 28 /SEZAUT/2015/QMIG ha fornito un criterio interpretativo della norma sopra citata, in riferimento alle modalità di determinazione del budget di spesa degli enti locali per le assunzioni di personale a tempo indeterminato (a decorrere dal 1 gennaio 2014) sul quale calcolare la percentuale di sostituzione del personale di ruolo cessato dal servizio nell'anno precedente.

Ad avviso della predetta Sezione la norma in commento si "*caratterizza per una fattispecie frazionale, che individua la spesa per nuove assunzioni sulla base di un budget derivante da intervenute cessazioni*" e ha ritenuto che la locuzione "triennio precedente" vada inteso in senso dinamico, "*con scorrimento e calcolo dei resti, a ritroso, rispetto all'anno in cui si intende effettuare le assunzioni*".

Tanto premesso, ritiene la Sezione che l'art. 3, comma 5, del d.l. n. 90 del 2014 vada coordinato con l'art. 1, comma 228, della L. n. 208 del 2015 (legge di stabilità 2016), che, per gli anni 2016, 2017 e 2018, limita le facoltà assunzionali di personale a tempo indeterminato di qualifica non dirigenziale e 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.

Pertanto, fermo, inoltre, il rispetto dei parametri di spesa di cui all'art. 1, comma 557 e seguenti, della l. n. 296 del 2006, le facoltà assunzionali sono, comunque, limitate per numero nel triennio mobile e per spesa rispetto all'anno precedente.

Premesso il superiore inquadramento normativo, in risposta al quesito proposto, la Sezione ritiene più aderente alla lettera della legge che, oltre alla necessaria programmazione del fabbisogno di personale, contestualmente all'approvazione del bilancio preventivo, sia necessaria anche la pubblicazione del bando di concorso nel medesimo esercizio finanziario.

P.Q.M.

Nelle suesposte considerazioni è il parere della Sezione di controllo per la Regione siciliana.

Copia della presente deliberazione sarà inviata, a cura della Segreteria, all'Amministrazione richiedente, nonché all'Assessorato Regionale delle Autonomie Locali e della Funzione pubblica - Dipartimento delle Autonomie locali.

Così deliberato in Palermo, nella camera di consiglio del 5 ottobre 2017.

Il Relatore

Sergio Vaccarino

Il Presidente

Anna Luisa Carra

Depositato in Segreteria il 25 ottobre 2017

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE

(Fabio Guiducci)