



REPUBBLICA ITALIANA  
LA CORTE DEI CONTI  
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'UMBRIA

composta dai Magistrati:

Dott. Antonio Marco CANU

Presidente Relatore

Dott. Vincenzo BUSA

Consigliere

Dott.ssa Beatrice MENICONI

Consigliere

nella Camera di consiglio del 25 ottobre 2018

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

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione;

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;

VISTO il R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, recante il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, e le successive modificazioni ed integrazioni;

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

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

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 Corte, modificata dalle deliberazioni delle medesime Sezioni riunite nn. 2 del 3 luglio 2003 ed 1 del 17 dicembre 2004 e la deliberazione 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";

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

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

VISTA la nota del Presidente della Provincia di Perugia del 21 settembre 2018, trasmessa via PEC tramite il Consiglio delle Autonomie Locali dell'Umbria in data 5 ottobre 2018, con la quale è stata formulata una richiesta di parere, ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 5 giugno 2003;

VISTA l'ordinanza con la quale il Presidente ha deferito la decisione sulla richiesta di parere all'esame collegiale della Sezione convocata per il 25 ottobre 2018;

UDITO il relatore, Presidente Antonio Marco CANU;

## FATTO

Il Sig. Presidente della Provincia di Perugia, con nota del 21 settembre 2018, ha inoltrato una richiesta di parere, ex art. 7, comma 8, della l. n. 131/2003, in merito ai seguenti quesiti:

*“se gli effetti derivanti dall'applicazione del nuovo contratto collettivo nazionale di lavoro del personale non dirigenziale possono considerarsi non incidenti ai fini del rispetto del limite di spesa di cui al comma 421 della Legge 190/2014;*

*- se per effetto del trasferimento di personale adibito alle funzioni del Mercato del Lavoro, che ha avuto decorrenza dal 30/6/2018, debba procedersi ad una riduzione del fondo per la contrattazione decentrata relativo all'anno 2018;*

*- qualora ad avviso di questa Corte debba procedersi alla riduzione del fondo 2018, se, nello specifico, il taglio debba essere operato tenendo conto solo delle voci di cui alla legge 56/2014 e al D.P.C.MX 14/9/2015, vale a dire con riguardo al costo della progressione orizzontale, dell'indennità di comparto, della produttività e della retribuzione di risultato e con esclusione di altre indennità (quali la retribuzione di posizione del personale incaricato di posizione organizzativa e dell'indennità di disagio attribuita al personale del Mercato del Lavoro che svolgeva servizio presso gli sportelli dei Centri per l'Impiego), o quale altro criterio occorra adottare”.*

Il Consiglio delle Autonomie Locali ha trasmesso la riferita richiesta di parere con nota-pec del 5 ottobre 2018, pervenuta a questa Sezione in pari data, prot. n. 1717-05/10/2018-SC\_UMB-.

## DIRITTO

La richiesta di parere all'esame è ammissibile sia dal punto di vista soggettivo (in quanto proviene dal Presidente della Provincia di Perugia) che oggettivo.

Infatti, i quesiti proposti attengono all'interpretazione di norme afferenti i limiti entro i quali le Province possono procedere a nuove assunzioni ed agli effetti, sulla spesa per il personale rimasto in carico alla Provincia, del trasferimento di personale provinciale ad altri enti (nello specifico, la neocostituita ARPAL, Agenzia Regionale per le Politiche Attive del Lavoro).

Ciò premesso, nel merito, si rileva quanto segue.

Con il primo dei quesiti proposti si chiede di conoscere *“se gli effetti derivanti dall'applicazione del nuovo contratto collettivo nazionale di lavoro del personale non dirigenziale possono considerarsi non incidenti ai fini del rispetto del limite di spesa di cui al comma 421 della Legge 190/2014”.*

Come evidenziato dalla stessa Amministrazione, le Province, a seguito dell'entrata in vigore della legge 07/04/2014, n. 56 (recante *“Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni”*), sono state assoggettate, come effetto della ridefinizione delle funzioni loro attribuite, ad una riduzione degli organici, nei termini poi fissati dalla l. 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità 2015), all'art. 1, comma 421.

A tenore di tale disposizione, *“la dotazione organica delle città metropolitane e delle province delle regioni a statuto ordinario è stabilita, a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge, in misura pari alla spesa del personale di ruolo alla data di entrata in vigore della legge 7 aprile 2014, n. 56, ridotta rispettivamente, tenuto conto delle funzioni attribuite ai predetti enti dalla medesima legge 7 aprile 2014, n. 56, in misura pari al 30 e al 50 per cento e in misura pari al 30 per cento per le province, con territorio interamente montano e confinanti con Paesi stranieri, di cui all'articolo 1, comma 3, secondo periodo, della legge 7 aprile 2014, n. 56. Entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, i predetti enti possono deliberare una riduzione superiore. Restano fermi i divieti di cui al comma 420 del presente articolo. Per le unità soprannumerarie si applica la disciplina dei commi da 422 a 428 del presente articolo”.*

Nel comma 420, cui si riferisce la riportata disposizione, erano previsti, a decorrere dal 1° gennaio 2015, divieti alle Province di procedere a nuove acquisizioni di personale in svariate forme.

Come è noto, l'intervento del legislatore si inscriveva in un processo riformatore destinato a sfociare, attraverso una riforma costituzionale, nell'abolizione delle Province.

Non avendo la legge di riforma costituzionale passato il vaglio del referendum approvativo, il legislatore ha provveduto a rimuovere il divieto, per le Province, di procedere a nuove assunzioni, abrogando le relative disposizioni del comma 420 con l'art. 1, comma 846 della l. 27/12/2017, n. 205 (legge di bilancio 2018).

Tuttavia, con il precedente comma 844, si è previsto che *“ferma restando la rideterminazione delle dotazioni organiche nei limiti di spesa di cui all'articolo 1, comma 421, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, ai fini del ripristino delle capacità di assunzione, le città metropolitane e le province delle regioni a statuto ordinario definiscono un piano di riassetto organizzativo finalizzato ad un ottimale esercizio delle funzioni fondamentali previste dalla legge 7 aprile 2014, n. 56”*.

Il successivo comma 845, a sua volta, ha stabilito che *“a decorrere dall'anno 2018, le province delle regioni a statuto ordinario possono procedere, nel limite della dotazione organica di cui al comma 844 e di un contingente di personale complessivamente corrispondente a una spesa pari al 100 per cento di quella relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente, ad assunzioni di personale a tempo indeterminato, da destinarsi prioritariamente alle attività in materia di viabilità e di edilizia scolastica, solo se l'importo delle spese complessive di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico dell'amministrazione, non supera il 20 per cento delle entrate correnti relative ai titoli I, II e III. Per le restanti province, la percentuale assunzionale stabilita al periodo precedente è fissata al 25 per cento. È consentito l'utilizzo dei resti delle quote percentuali assunzionali come definite dal presente comma riferite a cessazioni di personale intervenute nel triennio precedente non interessato dai processi di ricollocazione di cui all'articolo 1, commi da 422 a 428, della legge 23 dicembre 2014, n. 190”*.

Come si può notare, il ripristino della possibilità per le Province di procedere a nuove assunzioni è soggetto a limiti particolarmente rigorosi.

Innanzitutto, è necessario che tali enti procedano a definire il piano di cui al comma 844, la cui mancata approvazione non consente alcuna assunzione.

Una volta proceduto alla definizione di tale piano, le nuove assunzioni non debbono comunque determinare il superamento del limite di spesa complessiva fissato dall'art. 1, comma 421 della legge n. 190/2014 (come ribadito sia dal comma 844 che dal successivo comma 845).

Tale limite non è però l'unico. Infatti, la spesa per i nuovi assunti non può altresì eccedere quella sostenuta nell'anno precedente per il personale di ruolo cessato; inoltre, l'importo delle spese complessive per il personale deve rispettare il rapporto percentuale con le entrate correnti dei primi tre titoli del bilancio fissato dalla norma.

La Provincia non evidenzia quale dubbio interpretativo nutra sulla portata precettiva, invero assai chiara, delle riportate norme.

È possibile che gli aumenti retributivi determinati dal CCNL del personale non dirigenziale degli Enti locali, firmato in data 21 maggio 2018, possano comprimere la possibilità per le Province di procedere a nuove assunzioni, in quanto ne conseguono un aumento della spesa per il personale.

Tuttavia, non vi sono, né la Provincia le indica, ragioni che consentano, a distanza di pochi mesi, oltre tutto, dalla loro entrata in vigore, che le citate disposizioni dei commi 844 e 845 della

l. n. 205/2017 possano essere assoggettate ad una interpretazione quale quella da essa sostenuta, quando appare invece evidente che il legislatore abbia voluto confermare e ribadire che gli organici delle Province debbano continuare ad essere astretti dai vincoli di spesa globale fissati, a suo tempo, dall'art. 1, comma 421 della legge n. 190/2014.

La possibilità di ricavare spazi per nuove assunzioni deve pertanto essere conseguita dalle Province attraverso una riduzione della spesa per il personale, attuata, ad esempio, proprio mediante il già richiamato piano di riassetto organizzativo.

La risposta al quesito deve essere pertanto negativa.

Il secondo quesito è così articolato:

*“se per effetto del trasferimento di personale adibito alle funzioni del Mercato del Lavoro, che ha avuto decorrenza dal 30/6/2018, debba procedersi ad una riduzione del fondo per la contrattazione decentrata relativo all'anno 2018; qualora ad avviso di questa Corte debba procedersi alla riduzione del fondo 2018, se, nello specifico, il taglio debba essere operato tenendo conto solo delle voci di cui alla legge 56/2014 e al D.P.C.M. 14/9/2015, vale a dire con riguardo al costo della progressione orizzontale, dell'indennità di comparto, della produttività e della retribuzione di risultato e con esclusione di altre indennità (quali la retribuzione di posizione del personale incaricato di posizione organizzativa e dell'indennità di disagio attribuita al personale del Mercato del Lavoro che svolgeva servizio presso gli sportelli dei Centri per l'Impiego), o quale altro criterio occorra adottare”.*

Nell'ambito delle procedure di mobilità del personale soprannumerario delle Province, previsto dai commi 422 e sgg. dell'art. 1 della l. n. 190/2014, un trattamento speciale è stato riservato, nel comma 429, al personale impiegato nei servizi per l'impiego e le politiche attive del lavoro, per il quale la disposizione autorizzava gli Enti a finanziare, nelle more del riordino delle funzioni, i rapporti di lavoro a tempo indeterminato del personale di ruolo, nonché a prorogare i contratti di lavoro a tempo determinato e a proseguire i contratti di collaborazione coordinata e continuativa, strettamente indispensabili per la realizzazione di attività di gestione di fondi e di interventi da essi finanziati.

Tale disciplina speciale è venuta meno nel corso del 2018, per effetto delle disposizioni di cui ai commi 793-799 dell'art. 1 della l. n. 205/2017. Il personale in questione è infatti stato assegnato (nelle distinte modalità previste per le singole tipologie di rapporto lavorativo) alle Regioni e alle Agenzie o Enti regionali costituiti per la gestione dei servizi per l'impiego.

Sino a quella data, come previsto dal medesimo comma, il personale in questione è rimasto in carico alle Province, pur se utilizzato dalle Regioni, di modo che le prime hanno continuato ad anticipare gli oneri per detto personale, salvo ottenerne il rimborso da parte delle Regioni sulla base di apposite convenzioni (v. comma 799).

Nel caso della Regione Umbria, il trasferimento del personale di che trattasi si è compiuto alla data del 30 giugno 2018 (fissata come termine massimo dal comma 798 per il completamento, da parte delle Regioni, degli adempimenti strumentali conseguenti al disposto trasferimento).

Il quesito posto dalla Provincia attiene alle conseguenze di tale trasferimento sulla dotazione del Fondo per la contrattazione decentrata 2018 del personale della Provincia, posto che gli oneri per il personale adibito alle funzioni del Mercato del Lavoro, ora trasferito alle Regioni, fanno integralmente e direttamente carico a queste ultime.

Per quanto concerne le conseguenze del trasferimento del personale soprannumerario ad altri Enti, l'art. 1 comma 96, lett. a) della legge n. 56/2014 aveva originariamente stabilito che detto personale *“mantiene la posizione giuridica ed economica, con riferimento alle voci del trattamento economico fondamentale e accessorio, in godimento all'atto del trasferimento, nonché l'anzianità di*

*servizio maturata; le corrispondenti risorse sono trasferite all'ente destinatario; in particolare, quelle destinate a finanziare le voci fisse e variabili del trattamento accessorio, nonché la progressione economica orizzontale, secondo quanto previsto dalle disposizioni contrattuali vigenti, vanno a costituire specifici fondi, destinati esclusivamente al personale trasferito, nell'ambito dei più generali fondi delle risorse decentrate del personale delle categorie e dirigenziale. I compensi di produttività, la retribuzione di risultato e le indennità accessorie del personale trasferito rimangono determinati negli importi goduti antecedentemente al trasferimento e non possono essere incrementati fino all'applicazione del contratto collettivo decentrato integrativo sottoscritto conseguentemente al primo contratto collettivo nazionale di lavoro stipulato dopo la data di entrata in vigore della presente legge”.*

Tale disposizione è stata poi superata, a decorrere dal 1° gennaio 2018, per effetto dell'art. 1, comma 800 delle l. n. 205/2017, in base al quale *“al fine di consentire la progressiva armonizzazione del trattamento economico del personale delle città metropolitane e delle province transitato in altre amministrazioni pubbliche ai sensi dell'articolo 1, comma 92, della legge 7 aprile 2014, n. 56, e dell'articolo 1, commi 424 e 425, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, con quello del personale delle amministrazioni di destinazione, a decorrere dal 1° gennaio 2018 non si applica quanto previsto dall'articolo 1, comma 96, lettera a), della predetta legge n. 56 del 2014, fatto salvo il mantenimento dell'assegno ad personam per le voci fisse e continuative, ove il trattamento economico dell'amministrazione di destinazione sia inferiore a quello dell'amministrazione di provenienza. Per le medesime finalità di cui al primo periodo, a decorrere dal 1° gennaio 2018 i fondi destinati al trattamento economico accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, degli enti presso cui il predetto personale è transitato in misura superiore al numero del personale cessato possono essere incrementati, con riferimento al medesimo personale, in misura non superiore alla differenza tra il valore medio individuale del trattamento economico accessorio del personale dell'amministrazione di destinazione, calcolato con riferimento all'anno 2016, e quello corrisposto, in applicazione del citato articolo 1, comma 96, lettera a), della legge n. 56 del 2014, al personale trasferito, a condizione che siano rispettati i parametri di cui all'articolo 23, comma 4, lettere a) e b), del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75. Ai conseguenti maggiori oneri le amministrazioni provvedono a valere e nei limiti delle rispettive facoltà assunzionali. Le regioni possono alternativamente provvedere ai predetti oneri anche a valere su proprie risorse, garantendo, in ogni caso, il rispetto dell'equilibrio di bilancio”.*

Tale disposizione, come osservato dalla Provincia di Perugia, non fa riferimento al personale provinciale trasferito ai sensi del comma 429. Il che è facilmente spiegabile, posto che il comma 800 riguarda il personale che, alla data di entrata in vigore della l. n. 205/2017, era stato già trasferito ad altri Enti, mentre il personale provinciale destinato ai centri per l'impiego è stato trasferito solo nel 2018 per effetto dei precedenti commi 793 e sgg. (peraltro, con disciplina analoga a quella ora applicata al personale già trasferito, posto che il comma 799 prevede che *“al personale con rapporto di lavoro subordinato trasferito ai sensi dei commi da 793 a 797 si applica il trattamento giuridico ed economico, compreso quello accessorio, previsto per il personale delle amministrazioni di destinazione”*).

In buona sostanza, ormai a tutto il personale proveniente dalle Province e trasferito ad altri Enti si applica il trattamento giuridico ed economico delle amministrazioni di destinazione, con onere a carico di queste ultime (per quanto concerne il personale dei centri per l'impiego, finanziato con le risorse di cui ai commi 794 e 797 della l. n. 205/2017).

Giusta quanto appena detto circa il fatto che l'onere delle spese per il personale dei centri per l'impiego trasferito alle Regioni o alle Agenzie del lavoro fa carico ai bilanci di queste ultime ed è finanziato con le risorse di cui ai commi 794 e 797, è evidente che non si debba procedere ad

alcun trasferimento di fondi dalle Province alle Regioni, come originariamente previsto dal comma 96, lett. a) della l. n. 56/2014.

Cionondimeno, è da ritenere che le risorse del Fondo per il trattamento economico del personale provinciale debbano essere diminuite in relazione all'avvenuto trasferimento del personale in questione all'Agenzia regionale. È infatti principio immanente delle procedure di mobilità che, per effetto del trasferimento del personale da una ad altra amministrazione pubblica, non possano aversi aumenti della spesa complessiva per il personale.

Lo stesso CCNL del 21 maggio 2018 prevede, infatti, che nei casi di trasferimento di personale fra Enti, all'incremento del Fondo risorse decentrate di cui all'art. 67 del contratto medesimo, di cui beneficia l'ente ricevente, debba corrispondere la riduzione del Fondo dell'Ente cedente, nelle sue componenti stabili e variabili (v. art. 67, comma 2 lett. e), e comma 3, lett. k)).

Giusta quanto detto, la riduzione del Fondo deve quindi riguardare tutte le componenti, nessuna esclusa, del trattamento economico di cui era destinatario il personale trasferito, in misura proporzionale all'entità di quest'ultimo, come indicato nella nota della Presidenza del Consiglio dei Ministri n. 20506 del 27 marzo 2015.

#### PER QUESTI MOTIVI

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l'Umbria rende il parere sui quesiti proposti dalla Provincia di Perugia nei termini sopra esposti.

A cura della Segreteria di questa Sezione regionale di controllo, copia della presente deliberazione è trasmessa - mediante posta elettronica certificata - al Presidente della Provincia di Perugia per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali della Regione Umbria.

Così deliberato in Perugia, nella camera di consiglio del 25 ottobre 2018.

Il Presidente relatore  
f.to Antonio Marco CANU

Depositata il 26 ottobre 2018  
Il Preposto della Sezione  
f.to Roberto Attilio Benedetti