



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

Delibera n. 26/2015/SRCPIE/QMIG

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, nella camera di consiglio del 12 febbraio 2015 composta dai Magistrati:

Dott.	Mario PISCHEDDA	Presidente
Dott.	Giuseppe MEZZAPESA	Consigliere
Dott.ssa	Alessandra OLESSINA	Primo referendario relatore
Dott.	Massimo VALERO	Primo referendario
Dott.	Adriano GRIBAUDO	Primo referendario
Dott.	Cristiano BALDI	Referendario

Vista la richiesta di parere proveniente dal Comune di **Omegna (VCO)** pervenuta, per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali, in data 20 gennaio 2015, con nota prot. n. 220, in materia di vincoli assunzionali;

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

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con Regio Decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

Vista la L. 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, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

Vista la L. 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla L. costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ed in particolare l'art. 7, comma 8;

Visto l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato e modificato dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 17 febbraio 2006, n. 5;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite di questa Corte n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;

Vista l'Ordinanza con la quale il Presidente di questa Sezione di controllo ha convocato la Sezione per l'odierna seduta e ha nominato relatore il Primo Referendario Dott.ssa Alessandra Olessina;
Udito il relatore;

PREMESSO IN FATTO

Con la nota indicata in epigrafe il Sindaco del Comune di Omegna (VCO), premesso il riferimento all'art. 1, comma 424, della Legge di stabilità per il 2015, chiede se sia possibile effettuare assunzioni a tempo determinato, nel rispetto dei requisiti previsti dalla legge, nonché assunzioni tramite mobilità volontaria di personale in entrata per la copertura di posti infungibili che non è possibile coprire mediante concorso, nonché se sia possibile conferire un incarico dirigenziale ai sensi dell'art. 110, comma 1, del TUEL.

CONSIDERATO IN DIRITTO

La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è prevista dall'art. 7, comma 8, della L. n. 131/2003 che, innovando nel sistema delle tradizionali funzioni della Corte dei conti, dispone che le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane possano chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

Con atto del 27 aprile 2004, la Sezione delle Autonomie ha dettato gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, evidenziando, in particolare, i soggetti legittimati alla richiesta e l'ambito oggettivo della funzione.

Occorre pertanto verificare preliminarmente la sussistenza contestuale del requisito soggettivo e di quello oggettivo, al fine di accertare l'ammissibilità della richiesta in esame.

Requisito soggettivo:

La legittimazione a richiedere pareri è circoscritta ai soli Enti previsti dalla L. n. 131/2003, stante la natura speciale della funzione consultiva introdotta dalla medesima legge, rispetto all'ordinaria sfera di competenze della Corte.

I pareri richiesti dai Comuni, dalle Province e dalle Aree metropolitane vanno inoltrati per il tramite del Consiglio delle autonomie locali.

Inoltre, la richiesta può considerarsi ammissibile solo se proveniente dall'Organo rappresentativo dell'Ente (Presidente della Giunta regionale, Presidente della Provincia, Sindaco).

La richiesta di parere in esame proviene da un Comune, è stata sottoscritta dal Sindaco, legale rappresentante dell'Ente, come tale capace di manifestarne la volontà, ed è stata trasmessa per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali.

Sotto il profilo soggettivo, dunque, la richiesta di parere è ammissibile.

Requisito oggettivo:

I pareri sono previsti, dalla L. n. 131/2003, esclusivamente nella materia della contabilità pubblica.

L'ambito oggettivo di tale locuzione, in conformità a quanto stabilito dalle Sezioni Autonomie nell'atto di indirizzo del 27 aprile 2004, nonché nella deliberazione n. 5/2006, deve ritenersi riferito *"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"*.

Le Sezioni riunite in sede di controllo, nell'esercizio della funzione di orientamento generale assegnata dall'art. 17, comma 31, del D.L. 1 luglio 2009, n. 78, conv. nella L. 3 agosto 2009, n. 102, hanno fornito ulteriori chiarimenti (cfr. deliberazione n. 54/2010). Si è precisato, infatti, che la funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo nei confronti degli Enti territoriali deve svolgersi anche in ordine a quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica. Pertanto, ulteriori materie, estranee, nel loro nucleo originario, alla contabilità pubblica – in una visione dinamica dell'accezione che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri – possono ritenersi ad essa riconducibili, per effetto della particolare considerazione riservata dal Legislatore, nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica.

Nel caso in esame, la richiesta di parere è ammissibile anche sotto il profilo oggettivo, giacché essa, ponendo un quesito che riguarda in generale l'interpretazione ed applicazione di disposizioni finanziarie in materia di vincoli assunzionali e spesa di personale, attiene alla materia della contabilità pubblica.

Merito:

L'art. 1, comma 424, della L. 23 dicembre 2014, n. 190 (Legge di stabilità per il 2015) così dispone: *"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. Fermi restando i vincoli del patto di stabilità interno e la sostenibilità finanziaria e di bilancio dell'ente, le spese per il personale ricollocato secondo il presente comma non si calcolano, al fine del rispetto del tetto di spesa di cui al comma 557 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296. Il numero delle unità di personale ricollocato o ricollocabile e' comunicato al Ministro per gli affari regionali e le autonomie, al Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e al Ministro dell'economia e delle finanze nell'ambito delle procedure di cui all'accordo previsto dall'articolo 1, comma 91, della legge 7 aprile 2014, n. 56. Le assunzioni effettuate in violazione del presente comma sono nulle."*

Tale disposizione si colloca nell'ambito di alcune norme contenute nella legge di stabilità per il 2015 dettate in materia di personale, in relazione al riordino delle funzioni delle Province e delle Città metropolitane. Si tratta, complessivamente, delle disposizioni di cui ai commi da 418 a 430 dell'art. 1 della L. n. 190/2014.

Con circolare n. 1/2015 del Ministro per la semplificazione e Pubblica Amministrazione e per gli affari regionali e autonomie sono state dettate linee-guida sull'attuazione di tali disposizioni.

La logica di fondo complessiva di tali disposizioni risulta quella di dettare misure di contenimento della spesa delle Province delle Regioni a statuto ordinario: in particolare, per quanto riguarda il personale, vengono posti divieti in materia di assunzioni a tempo indeterminato, stipula di lavori flessibili, attribuzione di incarichi di consulenza. Viene, altresì, prevista la riduzione della pianta organica delle Province delle Regioni a statuto ordinario e delle Città metropolitane, individuando il

personale che rimane assegnato agli Enti di area vasta e quello che risulta destinatario di procedure di mobilità, attraverso la ricollocazione a valere sui budget delle assunzioni 2015 e 2016 delle Amministrazioni pubbliche.

In particolare, per quanto riguarda gli Enti locali, la nuova disciplina (comma 424) prevede che le Amministrazioni destinino 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 legge di stabilità 2015 (quindi il 1° gennaio 2015) e alla ricollocazione nei propri ruoli delle unità soprannumerarie destinatarie dei processi di mobilità sopra detti.

Ai sensi del D.L. n. 90/2014, conv. nella L. n. 114/2014, art. 3, comma 5 *"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."*

Secondo il successivo comma 5-quater *"Fermi restando i vincoli generali sulla spesa di personale, gli Enti indicati al comma 5, la cui incidenza delle spese di personale sulla spesa corrente e' pari o inferiore al 25 per cento, possono procedere ad assunzioni a tempo indeterminato, a decorrere dal 1° gennaio 2014, nel limite dell'80 per cento della spesa relativa al personale di ruolo cessato dal servizio nell'anno precedente e nel limite del 100 per cento a decorrere dall'anno 2015."*

In sostanza, secondo la sopra citata disposizione di cui al comma 424 (prima parte), la facoltà assunzionale dell'Ente, nei limiti delle percentuali indicate dal D.L. n. 90/2014, deve essere destinata in via prioritaria all'immissione nei ruoli dei vincitori di concorso pubblico collocati nelle proprie graduatorie vigenti o approvate al 1° gennaio 2015.

Secondo il medesimo comma 424 (seconda parte), le risorse rimanenti, ovvero quelle derivanti dalle facoltà ad assumere al netto di quelle utilizzate per l'assunzione dei vincitori, devono essere destinate, sommate ai risparmi derivanti dalla restante percentuale di cessazioni (ovvero 40% per il 2015 e 20% per il 2016) ai processi di mobilità del personale soprannumerario degli Enti di area vasta (*"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").

Il medesimo comma 424 precisa, inoltre, che le assunzioni sono consentite soltanto per gli Enti che sono in regola con i vincoli del patto di stabilità interno e che hanno sostenibilità finanziaria di bilancio; che le spese per il personale assorbito in mobilità non si calcolano al fine del rispetto del tetto di spesa di cui al comma 557 dell'art. 1 della L. n. 296/2006; che le assunzioni effettuate in violazione del comma 424 sono nulle.

Posta la nuova disciplina, testé sinteticamente illustrata, il Sindaco del Comune di Omegna chiede se sia possibile effettuare assunzioni a tempo determinato, effettuare assunzioni tramite mobilità volontaria per la copertura di posti infungibili che non è possibile coprire mediante concorso e conferire incarico dirigenziale ai sensi dell'art. 110, comma 1, del TUEL.

Per quanto riguarda la mobilità, la sopra citata circolare n. 1/2015 espressamente precisa che non sono consentite procedure di mobilità, potendo essere concluse solo le procedure di mobilità volontaria avviate prima del 1° gennaio 2015; inoltre, *"fintanto che non sarà implementata la piattaforma di incontro di domanda ed offerta di mobilità presso il Dipartimento della funzione pubblica, è consentito alle Amministrazioni pubbliche indire bandi di procedure di mobilità volontaria riservate esclusivamente al personale di ruolo degli enti di area vasta"*.

Al riguardo, il Collegio osserva che, sebbene le mobilità siano neutre sul piano finanziario, esse determinano la riduzione dei posti disponibili in pianta organica, sicché consentirne l'ammissibilità vanificherebbe lo scopo delle disposizioni in questione.

Per quanto concerne i contratti a termine, pare alla Sezione che il divieto di assunzione discenda, come corollario, logicamente dalla previsione del comma 426 dell'art. 1 della L. n. 190/2014, che dilaziona di un biennio il termine per l'espletamento delle procedure di stabilizzazione dei precari nelle pubbliche amministrazioni ai sensi dell'art. 4, commi 6, 8 e 9, del D.L. n. 101/2013, conv. nella L. n. 125/2013.

Invece, nessun riferimento viene fatto, né nelle disposizioni in esame della Legge di stabilità 2015, né nella circolare n. 1/2015, agli incarichi ex art. 110, comma 1, del TUEL.

La Sezione osserva che sia dall'analisi testuale delle disposizioni contenute nei commi da 418 a 430 dell'art. 1 della L. n. 190/2014, sia dalle linee-guida esplicitate nella circolare n. 1/2015 del Ministro per la semplificazione e Pubblica Amministrazione e per gli affari regionali e autonomie si desume che la logica prioritaria sottostante tutta la nuova disciplina qui in esame risulta essere quella di favorire l'assorbimento del personale delle Province tramite la ricollocazione dello stesso presso le Amministrazioni pubbliche, tra le quali – per quanto qui d'interesse – gli Enti locali.

Tale riassorbimento deve avvenire, secondo il dettato della legge di stabilità per il 2015, nei limiti delle capacità assunzionali dell'Ente come stabiliti dalla normativa vigente, ma, sempre secondo il dettato della legge di stabilità per il 2015, la spesa di personale derivante da tale ricollocazione non deve essere calcolata al fine del rispetto del tetto di spesa di cui al comma 557 dell'art. 1 della L. n. 296/2006.

Ciò premesso, osserva la Sezione che la previsione dell'articolo 110, comma 1, del TUEL (recentemente modificato dall'art. 11, comma 1, lett. a, del D.L. 24 giugno 2014, n. 90, conv. nella L. 11 agosto 2014, n. 114) concerne la possibilità, prevista dallo Statuto, di conferire incarichi a tempo determinato per *“la copertura dei posti di responsabili dei servizi o degli uffici, di qualifiche dirigenziali o di alta specializzazione”*, previa selezione pubblica.

La Sezione Autonomie con deliberazione n. 12/2012 ha affermato che a detti incarichi *“non si applica la disciplina assunzionale vincolistica prevista dall'articolo 9, comma 28, del D.L. n. 78/2010”*, e che *“gli Enti che intendono conferire detti incarichi (la cui spesa va considerata ai sensi dell'art. 1, comma 557 e 562, della L. n. 296/2006), oltre ad osservare gli obblighi assunzionali (generali) previsti per tutte le Pubbliche Amministrazioni (richiamati nella presente deliberazione), devono essere in linea con i vincoli di spesa ed assunzionali per gli stessi previsti dalla normativa in vigore”* (punti 2 e 3 del dispositivo).

Questo assunto porterebbe a pensare, per quanto qui d'interesse, che, se un Ente locale decidesse di coprire un posto della dotazione organica tramite contratto ex art. 110, comma 1, del TUEL, ridurrebbe i posti disponibili in pianta organica, vanificando, anche in questo caso, lo scopo delle disposizioni in questione.

Peraltro, bisogna dar conto che più recentemente, alcune Sezioni regionali di controllo (cfr., per tutte, Sez. reg. contr. Lazio, deliberazione n. 221/2014) hanno affermato che il vincolo di spesa imposto dall'art. 9,

comma 28, del D.L. n. 78/2010 è applicabile anche a tutti gli incarichi conferiti ai sensi dell'art. 110 TUEL, pur differenziandosi quelli conferiti nell'ambito della dotazione organica ex comma 1 da quelli conferibili extra organico ai sensi del comma 2, motivando l'assunto in relazione all'abrogazione dell'art. 19, comma 6 quater, del D. Lgs. n. 165/2001, e alla previsione contenuta nel comma 4-*bis*, inserito nell'art. 11 del D.L. n. 90/2014 dalla L. di conversione n. 114/2014.

§§§§

Le problematiche interpretative sopra esposte non risultano essere già state oggetto di esame in sede consultiva, quindi non risultano esserci contrasti interpretativi.

Pertanto, considerato che le incertezze interpretative delle disposizioni in esame possono riproporsi in relazione all'attività amministrativa della generalità degli Enti sul territorio nazionale, potendo portare a conseguenze particolarmente pesanti nelle decisioni inerenti, in particolare, l'organizzazione e la spesa per il personale, appare opportuna l'individuazione di una soluzione uniforme al fine di prevenire possibili contrasti interpretativi.

Pertanto, questa Sezione ritiene opportuno che venga sottoposta all'esame del Presidente della Corte dei conti la valutazione sull'opportunità di deferire la questione alla Sezione delle Autonomie o alle Sezioni Riunite, ai sensi dell'art. 6, comma 4, del D.L. 10 ottobre 2012, n. 174, conv. nella L. 7 dicembre 2012, n. 213, il quale, nel testo recentemente novellato dal D.L. 24 giugno 2014, n. 91, dispone che *"al fine di prevenire o risolvere contrasti interpretativi rilevanti per l'attività di controllo o consultiva o per la risoluzione di questioni di massima di particolare rilevanza, la Sezione delle autonomie emana delibera di orientamento alla quale le Sezioni regionali di controllo si conformano. Resta salva l'applicazione dell'articolo 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, nei casi riconosciuti dal Presidente della Corte dei conti di eccezionale rilevanza ai fini del coordinamento della finanza pubblica ovvero qualora si tratti di applicazione di norme che coinvolgono l'attività delle Sezioni centrali di controllo"*.

P.Q.M.

la Sezione regionale di controllo del Piemonte della Corte dei conti sottopone al Presidente della Corte dei conti la valutazione sull'opportunità di deferire alla Sezione delle Autonomie o alle Sezioni

Riunite in sede di controllo, ai sensi dell'art. 6, comma 4, del D.L. 10 ottobre 2012, n. 174, la questione di massima di cui alla presente deliberazione.

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

Così deliberato in Torino nella camera di consiglio del 12 febbraio 2015.

Il Magistrato estensore
F.to Dott.ssa Alessandra Olessina

Il Presidente
F.to Dott. Mario Pischedda

Depositata in Segreteria il 4/03/2015
Il Funzionario Preposto
F.to Dott. Federico SOLA