



REPUBBLICA ITALIANA  
LA  
CORTE DEI CONTI  
IN  
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA  
LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Giuseppe Roberto Mario Zola	Consigliere
dott. Gianluca Braghò	Primo Referendario (relatore)
dott. Alessandro Napoli	Referendario
dott.ssa Laura De Rentiis	Referendario
dott. Donato Centrone	Referendario
dott. Francesco Sucameli	Referendario
dott. Cristiano Baldi	Referendario
dott. Andrea Luberti	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio del 7 novembre 2012

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

Vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la nota n. 9301 di protocollo in data 18 ottobre 2012, con la quale il sindaco del comune di Liscate (MI) ha richiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista la deliberazione n. 1/pareri/2004 del 3 novembre 2004 con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento e sulla formulazione dei pareri previsti dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta del sindaco del comune di Liscate (MI).

Udito il relatore dott. Gianluca Braghò;

### **PREMESSO CHE**

Il sindaco del comune di Liscate (MI), mediante nota n. 9301 del 18 ottobre 2012, ha posto un quesito in merito ai vincoli in tema di assunzioni e spesa di personale.

Il sindaco premette che l'amministrazione, nel rispetto dei vincoli vigenti, ha provveduto nel corso del 2012 a due nuove assunzioni, la prima a decorrere dal 1 gennaio 2012 e la seconda dal giorno 20 agosto 2012; la dipendente neo-assunta, assistente sociale per la quale non si è concluso il periodo di prova, ha comunicato all'Ente l'intenzione di rassegnare le dimissioni; l'assunzione in questione è stata effettuata nell'ambito di accordi intercorsi con altro comune limitrofo con cui è stata stipulata apposita convenzione per la gestione associata come previsto dall'art. 14 del D.L. 31 maggio 2010, n.78, come da ultimo modificato dall'art. 19 c. 1 lett. a) del D.L. 6 luglio 2012, n.95. Il comune convenzionato, avente popolazione inferiore a 5.000 abitanti, non può procedere in alcun modo a fornire altro personale, né ad assumere un altro assistente sociale.

Per l'anno 2012, il comune è tenuto al rispetto della diversa normativa vigente per i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti e quindi al rispetto della spesa di personale riferito all'anno 2008, e alla possibilità di dar corso ad assunzioni nel rispetto del *turn over* relativo alle cessazioni verificatesi nell'anno precedente (art.1 comma 562 della legge n.27 dicembre 2006, n.296 nel testo di attuale vigenza).

In considerazione del fatto che nell'anno 2013 per il comune di Liscate dovrà applicarsi la diversa normativa per i comuni soggetti al Patto di stabilità e, di conseguenza, anche la normativa in tema di personale (art. 1 comma 557 della legge 27 dicembre 2006, n.296), il sindaco chiede:

- se sia possibile, nell'anno 2012, dar corso alla sostituzione della dipendente dimissionaria mediante nuova assunzione, attingendo dalla graduatoria, trattandosi di dimissioni intervenute nel periodo di prova;
- se sia possibile, in alternativa, procedere ad una nuova assunzione nel 2012 attingendo alla medesima graduatoria concorsuale, trattandosi di cessazione dal servizio relativa al rapporto di lavoro instauratosi e cessato nel medesimo anno;
- in via subordinata, se sia possibile, nel caso di assunzione da realizzarsi nel 2013, calcolare il limite del 40% della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente su base annuale e non solo sull'effettiva durata del rapporto di lavoro della dipendente dimissionaria (circa due mesi).

### **AMMISSIBILITA' SOGGETTIVA ED OGGETTIVA**

La richiesta di parere di cui sopra è intesa ad avvalersi della facoltà prevista dalla norma contenuta nell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, la quale dispone che le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane possono chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti "pareri in materia di contabilità pubblica".

La funzione consultiva delle Sezioni regionali è inserita nel quadro delle competenze che la legge 131/2003, recante adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha attribuito alla Corte dei conti.

La Sezione, preliminarmente, è chiamata a pronunciarsi sull'ammissibilità della richiesta, con riferimento ai parametri derivanti dalla natura della funzione consultiva prevista dalla normazione sopra indicata.

Con particolare riguardo all'individuazione dell'organo legittimato a inoltrare le richieste di parere dei comuni, si osserva che il sindaco è l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere in quanto riveste il ruolo di rappresentante dell'ente ai sensi dell'art. 50 T.U.E.L.

Pertanto, la richiesta di parere è ammissibile soggettivamente poiché proviene dall'organo legittimato a proporla.

Sotto il profilo oggettivo, la richiesta di parere del comune di Liscate può ritenersi ammissibile, riguardando la corretta interpretazione di norme concernenti vincoli generali di contenimento della spesa di personale.

## MERITO

Preliminarmente, occorre osservare che la decisione di assumere nuovo personale mediante procedura concorsuale o mediante ricorso alle procedure di mobilità, è rimessa alla discrezionalità degli organi cui è demandata la gestione dell'ente.

Il parere emesso dalla Sezione concerne la ricognizione del quadro normativo di riferimento che dovrà orientare le scelte discrezionali della pubblica amministrazione.

Nel caso di specie, l'amministrazione evidenzia la necessità di assumere un'unità di personale a causa delle dimissioni di una dipendente neo assunta, comunicate nel corso del 2012 prima della scadenza del periodo di prova (analogamente, Cfr. Sezione contr. Lombardia deliberazione n.314/2011/PAR).

L'amministrazione comunale valorizza il momento in cui è avvenuta la cessazione del rapporto di lavoro del dipendente neo-assunto, occorsa durante il maturarsi del periodo di prova.

Tuttavia, si osserva che la cessazione anticipata del rapporto di pubblico impiego è avvenuta a seguito della manifestazione di volontà dell'interessato, in costanza di procedure di assunzione già perfezionate. Soltanto la mancata presa di servizio o la carenza d'immissione in possesso dell'ufficio, condurrebbero all'incompletezza della procedura di reclutamento del pubblico impiegato, tale da evitare il verificarsi di una cessazione.

Il venir meno del rapporto di lavoro subordinato è dovuto alle dimissioni del dipendente e non in ragione del mancato utile esperimento del periodo di prova. Gli effetti giuridici dell'assunzione derivano dall'immissione nel ruolo del dipendente a seguito del consolidarsi della graduatoria concorsuale.

Il termine "*assunzione*", in un'ottica di salvaguardia della finanza pubblica, va inteso nel senso di instaurazione di un rapporto tra l'amministrazione ed il soggetto che eroga la prestazione lavorativa, di guisa che detto contatto non debba necessariamente avvenire con la costituzione di un rapporto di lavoro in senso giuslavoristico, bensì possa avvenire anche mediante l'instaurazione di rapporti di collaborazione continuata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto.

Ad ogni buon conto, pur interpretando in chiave estensiva l'espressione "*assunzione*", intesa quale instaurazione di un rapporto giuridico che implica l'erogazione di una prestazione lavorativa in favore dell'amministrazione, affinché possa ricorrere detta ipotesi, è necessario che sussistano due presupposti: la prestazione lavorativa deve essere resa in concreto a beneficio dell'ente e l'onere finanziario deve gravare sull'ente che utilizza la prestazione medesima.

Del pari, il venir meno di una delle due condizioni che generano l'assunzione, oppure l'interruzione anticipata del rapporto per dimissioni volontarie non può che generare una cessazione del rapporto di lavoro e dunque l'impossibilità di attingere alla graduatoria del concorso per scorrimento in favore del concorrente utilmente classificato, perché ciò presuppone in linea generale la mancata assunzione del vincitore, ovvero il verificarsi di ulteriori vacanze di organico successive alla conclusione della procedura di reclutamento nei ristretti termini di legge e in assenza di una disciplina di divieto di sostituzione immediata del dipendente cessato.

Il mantenimento utile della graduatoria da cui attingere gli idonei a seguito di cessazioni anticipate del rapporto di lavoro dei vincitori di concorso deve essere sancito da una specifica norma di legge e deve avvenire per limitati periodi temporali, in ragione del rilievo che tale procedimento costituisce una deroga al principio generale di assegnazione del posto al vincitore di concorso.

Lo scorrimento della graduatoria di merito, quale forma alternativa di reclutamento, è ragionevolmente contenuto nell'interesse dell'amministrazione a mantenere per un ristretto periodo di tempo gli esiti delle procedure concorsuali già espletate, senza dover ricorrere a nuove risorse finanziarie per esperire una nuova procedura concorsuale.

L'art. 35 comma 5 *ter* del D. Lgs. 30 marzo 2001, n.165 prevede che le graduatorie dei concorsi per il reclutamento del personale presso le amministrazioni pubbliche rimangono vigenti per un termine di tre anni dalla data della pubblicazione. Sono fatti salvi i periodi di vigenza inferiori previsti dalle leggi regionali.

Per gli enti locali, la disposizione è puntualmente riprodotta nell'art. 91 comma 4 del T.U.E.L.

Posto il quadro normativo di riferimento, la Sezione osserva che il particolare regime vincolistico imperniato sul meccanismo del *turn over* frazionale, con effetto cronologico differito all'anno successivo alla cessazione del dipendente, sia applicabile tanto agli enti locali non ancora sottoposti al Patto di stabilità a sensi dell'art. 1 comma 562 della legge 27 dicembre 2006, n.296, quanto agli enti locali sottoposti al Patto di stabilità ai sensi dell'art. 14 del D.L. 31 maggio 2010, n.78, convertito nella legge 30 luglio 2010, n.122.

Per l'anno 2012, la sostituzione del personale è riferita alle cessazioni verificatesi nell'anno precedente (2011), pertanto il comune non è nelle condizioni di applicare l'art. 1 comma 562 della legge 27 dicembre 2006, n.296.

Per l'anno 2013, alla luce del mutamento di regime vincolistico, l'art. 14, comma 9, del citato decreto legge 31 maggio 2010, n.78, oltre al rapporto percentuale fra le spese di personale sulle spese correnti (50 per cento) ai fini della possibilità di assunzione di dipendenti a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale, ha previsto che gli enti locali (superiori a 5.000 abitanti) possono procedere ad assunzioni

di personale nel limite del 40 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente.

Il delineato sistema non è altro che l'applicazione concreta di una politica economica basata sulla progressiva riduzione della spesa, sulla rilevanza temporale delle cessazioni e sul loro computo ai fini della sostituzione di personale cessato con riferimento a quelle maturate nell'anno precedente.

Ed è proprio tale sistema che impedisce al comune richiedente il parere di attingere *tout court* allo scorrimento della graduatoria per rimpiazzare il dipendente dimissionario. Soluzione altrimenti praticabile qualora il vincolo alle assunzioni per l'ente locale fosse riferito al solo contenimento delle risorse economiche da impegnare per le spese di personale.

La spesa per il personale era infatti già stata preventivata in bilancio e impegnata totalmente nell'ipotesi in cui il dipendente neo assunto non fosse cessato dal servizio per dimissioni anticipate. In tale ipotesi, la sostituzione immediata del dimissionario non avrebbe alterato la composizione della spesa di personale già prevista.

Il permanere degli effetti giuridici della graduatoria concorsuale potrà essere utilizzato dall'amministrazione comunale qualora la medesima si trovi nella condizione di assumere personale, essendo in linea con i parametri di incidenza delle spese di personale sulle spese correnti e con il vincolo del 40 per cento degli assumibili da *turn over*.

Venendo al terzo quesito, l'amministrazione interpellante correttamente presuppone la soggezione dell'ente locale ai vincoli assunzionali stabiliti per i comuni soggetti al Patto di stabilità a partire dall'esercizio 2013.

Ed infatti la cessazione verificatasi nell'anno 2012, sarà computabile a far data dall'anno successivo, periodo temporale in cui il comune di Liscate soggiacerà alla diversa normativa per gli enti locali sottoposti al Patto di stabilità, anche per quanto concerne la spesa di personale (artt. 14 comma 9 del D.L. n.78/2010, art. 1 comma 557 della Legge 296/2006 ed art. 76 comma 7 D.L. 25 giugno 2008, n.112 convertito con modificazioni nella legge 6 agosto 2008, n.133, come da ultimo modificato dall'art. 4 *ter*, comma 10, della legge 26 aprile 2012, n.44, di conversione del D.L. 2 marzo 2012, n.16. Sulla questione Cfr. Sezione Autonomie, deliberazione n.6/2012/QMIG).

Nello specifico, il comune potrà calcolare il limite del 40% della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente su base annuale e non sul costo effettivamente sostenuto nel caso di specie (due mesi), atteso che appare conforme ai criteri di sana gestione finanziaria che la spesa impegnata per le assunzioni abbia una base di calcolo annuale e non risenta degli avvenimenti infrannuali che incidono sul rapporto di lavoro individuale.

Infine, per il residuo periodo dell'anno in corso, il comune richiedente può sostituire il personale cessato unicamente mediante ricorso alla mobilità, anche intercompartimentale, fra enti pubblici che soggiacciono alla medesima disciplina vincolistica.

**P.Q.M.**

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore  
(Dott. Gianluca Braghò)

Il Presidente  
(Dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria  
Il 08/11/2012  
Il Direttore della Segreteria  
(dott.ssa Daniela Parisini)