



Repubblica italiana del. n.49/2015/PAR

La Corte dei conti

in

Sezione regionale di controllo

per l'Abruzzo

nella Camera di consiglio del 2 aprile 2015

composta dai Magistrati:

Maria Giovanna GIORDANO	Presidente
Lucilla VALENTE	Consigliere
Nicola DI GIANNANTONIO	Consigliere
Angelo Maria QUAGLINI	Referendario (relatore)

Visto l'articolo 100, comma 2, della Costituzione;

Visto il T.U. 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 e successive modificazioni ed integrazioni;

Visto il Regolamento concernente l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, nel testo modificato, da ultimo, con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229/CP/2008 del 19 giugno 2008 (G.U. n. 153 del 2.07.2008);

Vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131, relativa alle "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18

ottobre 2001, n. 3”;

Visto l’atto di indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004 avente ad oggetto “Indirizzi e criteri generali per l’esercizio dell’attività consultiva”, integrato e modificato dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9;

Vista la delibera della Corte dei conti, Sezioni Riunite, del 17 novembre 2010, n. 54;

Visto il decreto del 10 marzo 2015, n. 1/2015 di ripartizione tra i Magistrati dei compiti e delle iniziative riferibili alle varie aree di attività rientranti nella competenza della Sezione regionale di controllo per l’Abruzzo;

Vista la richiesta di parere del **Sindaco del Comune di Ateleta**, pervenuta in data 10 marzo 2015;

Vista l’ordinanza del 31 marzo 2015, n. 13/2015 con la quale il Presidente della Sezione regionale di controllo per l’Abruzzo ha convocato la Sezione per la data odierna;

Udito il relatore, Angelo Maria QUAGLINI.

PREMESSO CHE

Con nota dell’11 febbraio 2015, pervenuta in data 10 marzo 2015 a questa Sezione per il tramite del CAL, il Sindaco del Comune di Ateleta ha trasmesso una richiesta di parere concernente la corretta interpretazione dei vincoli di reclutamento del personale imposti agli enti locali dal D.L. 90/2014. Più precisamente, il Comune chiede se le nuove regole di *turn over* trovino applicazione anche per le procedure di selezione pubblica avviate in data antecedente rispetto all’entrata in vigore della nuova disciplina. In altre parole, la richiesta di parere attiene alla possibilità di “*utilizzare le risorse da*

turn-over dell'anno 2012 (anno della cessazione per pensionamento di n. 1 dipendente) per assumere un dipendente a conclusione della procedura concorsuale avviata nel 2013 e attualmente in itinere".

DIRITTO

L'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, ha innovato il sistema delle funzioni tradizionalmente intestate alla Corte dei conti, consentendo a Regioni, Comuni, Province e Città metropolitane di richiedere alla Corte stessa pareri in materia di contabilità pubblica.

La funzione consultiva appare finalizzata a fornire agli enti territoriali la possibilità di rivolgersi alla Corte dei conti, quale organo professionalmente qualificato e neutrale, per acquisire elementi interpretativi generali, tesi ad orientare ai parametri della legittimità e del buon andamento le concrete scelte amministrative dell'ente richiedente. La facoltà attribuita agli enti territoriali non ha una portata generale, ma deve essere esercitata nel rispetto dei limiti soggettivi e oggettivi fissati dallo stesso articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003; preliminarmente all'esame nel merito, quindi, la Sezione è tenuta a verificare l'ammissibilità soggettiva e oggettiva della richiesta di parere.

Sotto il profilo soggettivo, la legittimazione ad avvalersi della funzione consultiva è circoscritta ai soli enti esplicitamente elencati nella norma, attesa la natura speciale che la tale funzione assume rispetto all'ordinaria sfera di competenze della Corte dei conti. La legittimazione alla richiesta di parere, inoltre, per i riflessi che ne possono scaturire sulla gestione finanziaria dell'ente, deve essere riconosciuta all'organo legislativamente investito della

rappresentanza legale dell'ente medesimo ed individuabile, di regola, nel Presidente della Giunta regionale, nel Sindaco e nel Presidente della Provincia.

La richiesta di parere in esame, provenendo dal Sindaco, è soggettivamente ammissibile.

Sotto il profilo oggettivo, il parere deve essere circoscritto alle questioni attinenti la materia della contabilità pubblica, i cui confini sono stati delineati dagli indirizzi adottati dalla Sezione delle Autonomie con atto del 27 aprile 2004, successivamente integrato e modificato con la delibera 10 marzo 2006, n. 5, e ulteriormente specificati dalle Sezioni riunite della Corte in sede di controllo, con la delibera 17 novembre 2010, n. 54. I predetti indirizzi hanno elaborato una nozione di contabilità pubblica autonoma rispetto a quella più ampia riferibile ai giudizi di conto e di responsabilità; nell'accezione strumentale all'attività consultiva la materia della contabilità pubblica coincide con il sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici, 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.

Oltre al rispetto dei confini della contabilità pubblica, la richiesta di parere, ai fini dell'ammissibilità oggettiva, deve trattare ambiti e oggetti di portata generale, prescindendo dai fatti gestionali concreti che necessariamente costituiscono l'occasione del quesito. Resta quindi escluso che l'attività consultiva possa comportare un coinvolgimento diretto della Corte dei conti nelle concrete attività gestionali dell'ente; né la stessa funzione può interferire, in concreto, con le attribuzioni di altri organi

giurisdizionali.

Con specifico riferimento alla richiesta oggetto della presente pronuncia, la Sezione osserva che la stessa attiene alla nozione di contabilità pubblica in quanto investe i vincoli legati alla spesa di personale. Il quesito è inoltre formulato in termini astratti e generali, essendo incentrato sull'interpretazione delle novità normative introdotte dal D.L. 90/2014; esso può quindi essere considerato ammissibile anche sotto il profilo oggettivo.

Tutto ciò premesso, si procede alla trattazione nel merito del quesito proposto che, come riferito in premessa, è volto a conoscere le corrette modalità applicative delle regole di *turn over* introdotte dall'art. 3 del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito dalla legge 11 agosto 2014, n. 114 per gli enti sottoposti al patto di stabilità interno, in presenza di procedure di selezione pubblica avviate precedentemente all'entrata in vigore delle nuove disposizioni.

In via preliminare, questa Sezione ritiene utile richiamare le recenti innovazioni in materia di capacità di reclutamento degli enti territoriali introdotte dal D.L. 90/2014. Sul punto, il comma 5 del citato art. 3 stabilisce che *"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. Resta fermo quanto disposto dall'articolo 16, comma 9, del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135. La predetta facoltà ad assumere è fissata nella misura dell'80 per cento negli anni 2016 e 2017 e del 100 per cento a*

decorrere dall'anno 2018. Restano ferme le disposizioni previste dall'articolo 1, commi 557, 557-bis e 557-ter, della legge 27 dicembre 2006, n. 296. A decorrere dall'anno 2014 è consentito il cumulo delle risorse destinate alle assunzioni per un arco temporale non superiore a tre anni, nel rispetto della programmazione del fabbisogno e di quella finanziaria e contabile. L'articolo 76, comma 7, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 è abrogato".

Il successivo comma 5-quater del medesimo articolo, introdotto dalla legge 11 agosto 2014, n. 114 di conversione del decreto legge, amplia i predetti limiti assunzionali a favore degli enti che presentino determinate condizioni, prevedendo che *"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 è 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".*

Ne viene pertanto che gli enti locali soggetti al patto di stabilità potranno procedere ad assunzioni nei diversi limiti stabiliti dai dall'art. 3, comma 5 oppure comma 5-quater del decreto n. 90/2014, sopra richiamati, a seconda che il rapporto tra spesa di personale e il totale della spesa corrente sia superiore oppure inferiore (o pari) al 25 per cento e sempre che abbiano rispettato gli obiettivi del patto di stabilità interno e l'obbligo di riduzione delle spese di personale di cui all'art. 1, comma 557, della legge n. 296/2006 e quindi non incorrano nel divieto assoluto di assunzione previsto dall'art. 76,

comma 4, del decreto legge n. 112/2008.

Si deve peraltro ricordare che l'art. 1, comma 557-quater della legge n. 296/2006, introdotto dallo stesso art. 3, comma 5-bis del decreto legge n. 90/2014, precisa che *"ai fini dell'applicazione del comma 557, a decorrere dall'anno 2014 gli enti assicurano, nell'ambito della programmazione triennale dei fabbisogni di personale, il contenimento delle spese di personale con riferimento al valore medio del triennio precedente alla data di entrata in vigore della presente disposizione"*.

In relazione alle modalità applicative della nuova disciplina sul personale degli enti territoriali si è recentemente espressa la Sezione delle Autonomie con pronuncia n. 27/2014/QMIG del 21 novembre 2014, alle cui conclusioni questa Sezione è tenuta a conformarsi ai sensi dell'art. 6, comma 4, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213.

Affrontando una fattispecie sostanzialmente simile a quella oggetto del quesito formulato dal Comune di Ateleta, la citata pronuncia ha ritenuto *"di dover ribadire il principio già enunciato in occasione della deliberazione n. 6/2012/SEZAUT circa l'immediata applicabilità di quelle disposizioni che non prevedono un regime di transitorietà"*, statuendo che le nuove regole di *turn over* trovano applicazione anche con riferimento a bandi di concorso già pubblicati al momento della loro entrata in vigore.

Inoltre, in considerazione della significativa modifica legislativa, la Sezione delle Autonomie ha affermato di non poter estendere *"l'interpretazione della delibera n. 52/2010 delle SSRR [c.d. regola dei resti] agli enti sottoposti al patto di stabilità. Infatti, come già rilevato, gli interventi effettuati dal legislatore hanno un impatto complessivo e sono indirizzati a*

disciplinare ex novo la materia delle assunzioni del personale per gli enti sottoposti al patto di stabilità, non lasciando spazio per interpretazioni estensive”.

Dai principi espressi nella citata deliberazione n. 27/2014/QMIG si desume che le nuove regole di *turn over* previste dal D.L. 90/2014 incidono immediatamente sulla capacità assunzionale dell’Ente, a prescindere dal momento di avvio della procedura di selezione pubblica del personale.

Occorre infine precisare che le effettive possibilità di reclutamento degli enti territoriali risentono anche delle disposizioni contenute nella legge 190/2014 in tema di ricollocamento dei dipendenti delle Province. In particolare, l’art. 1, comma 424, della citata legge dispone che *“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”*. In sostanza il legislatore ha imposto, a pena di nullità delle

assunzioni, un vincolo di destinazione del 100% del *turn over* alla mobilità del personale degli enti di area vasta, salvaguardando esclusivamente l'assunzione dei vincitori di concorso già collocati in graduatorie vigenti o approvate, sempre nei limiti delle facoltà ordinarie di assunzione previste dal D.L. 90/2014.

P.Q.M.

Nelle considerazioni che precedono è il parere della Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo. Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, a cura della Segreteria, al Sindaco del Comune di Ateleta e al Consiglio delle Autonomie locali della Regione Abruzzo.

Così deliberato a L'Aquila, nella Camera di consiglio 2 aprile 2015.

L'Estensore
F.to Angelo Maria QUAGLINI

Il Presidente
F.to Maria Giovanna GIORDANO

Depositata in Segreteria il 2 aprile 2015
Il Funzionario preposto al Servizio di Supporto
F.to Lorella GIAMMARIA