

Deliberazione n. 140/2015/PAR



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati:

dott. Marco Pieroni	presidente f.f. (rel.);
dott. Massimo Romano	consigliere;
dott. Italo Scotti	consigliere;
dott.ssa Benedetta Cossu	primo referendario;
dott. Riccardo Patumi	primo referendario;
dott. Federico Lorenzini	primo referendario.

Adunanza del 15 ottobre 2015

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

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

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

Visti la legge 14 gennaio 1994, n. 20, il decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito con modificazioni dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639, recanti disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei conti;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite n. 14 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, da ultimo modificata con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 dell'11 giugno 2008;

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;

Vista la legge della Regione Emilia-Romagna 9 ottobre 2009, n. 13 istitutiva del Consiglio delle autonomie locali, insediatosi il 17 dicembre 2009;

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie del 4 giugno 2009 n. 9/ SEZAUT/2009/INPR;

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie del 19 febbraio 2014 n. 3/ SEZAUT/2014/QMIG;

Viste le deliberazioni delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 8 del 26 marzo 2010 e n. 54 del 17 novembre 2010;

Visto l'articolo 17, comma 31, decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102;

Visto l'articolo 6, comma 4, decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Vista la richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune Quattro Castella (Re), pervenuta a questa Sezione in data 1 giugno 2015;

Visto il parere del gruppo tecnico istituito presso il Consiglio delle autonomie locali;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 45 del 23 settembre 2015, con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della Sezione;

Udito nella camera di consiglio del 15 ottobre 2015 il relatore Marco Pieroni;

Ritenuto in

Fatto

Il Sindaco del Comune di Quattro Castella ha inoltrato a questa Sezione una richiesta di parere del seguente tenore:

"Siamo un comune soggetto al Patto di stabilità che negli anni 2010-2011-2012 ha avuto cessazioni di personale e che nel 2013 utilizzando parte delle quote assunzionali consentite dalle norme susseguitesi negli anni di riferimento ha provveduto all'assunzione di un'unità di personale part-time. Al 31.12.2013, pertanto, il Comune aveva una capacità assunzionale residua di euro 17.000,00 ca., con la quale riteneva di potere effettuare nuove assunzioni nell'ambito della propria programmazione di fabbisogno di personale. Alla luce dell'art. 1, commi da 418 a 430, della legge n. 190 del 2014 e della circolare n. 1 del 2015 del Ministero per la semplificazione della pubblica amministrazione e del Ministero affari regionali e le autonomie, e, in particolare, facendo riferimento a quest'ultima, alla voce "divieti ed effetti derivanti dai commi 424 e 425 per le

Amministrazioni pubbliche”, della quale si riporta testualmente: “rimangono consentite le assunzioni a valere sui budget degli anni precedenti, nonché quelle previste da norme speciali”, si chiede: - a quali anni si deve fare riferimento nella dicitura “budget degli anni precedenti”?; - se nella capacità assunzionale residuale relativa alle cessazioni degli anni 2010-2011-2012 ancora a disposizione dell’Amministrazione comunale possa essere utilizzata per assunzioni non rientranti in quelle disciplinate dai commi 424 e 425, a titolo di esempio per effettuate assunzioni dall’esterno di figure professionali non rintracciabili degli enti di area vasta, quali: educatori, insegnanti, farmacisti, necroforo, ecc.?”.

Ritenuto in

Diritto

1. Ammissibilità soggettiva ed oggettiva.

1.1 L’articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003 - disposizione che costituisce il fondamento normativo della funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti - attribuisce alle Regioni e, tramite il Consiglio delle Autonomie locali, se istituito, anche ai Comuni, Province e Città metropolitane la facoltà di richiedere alla Corte dei Conti pareri in materia di contabilità pubblica.

Preliminarmente, la Sezione è chiamata a verificare i profili di ammissibilità soggettiva (legittimazione dell’organo richiedente) e oggettiva (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica, generalità ed astrattezza del quesito proposto, mancanza di interferenza con altre funzioni svolte dalla magistratura contabile o con giudizi pendenti presso la magistratura civile o amministrativa).

1.2 In relazione al primo profilo, si ritiene che la richiesta di parere sia ammissibile in quanto proveniente dall’organo rappresentativo dell’Ente che, ai sensi dell’articolo 50, comma 2, TUEL è, per i comuni, il Sindaco.

1.3 Per quanto concerne l’attinenza del quesito proposto con la materia della contabilità pubblica, la Sezione, tenuto conto di quanto espresso nelle pronunce di orientamento generale delle Sezioni riunite (cfr. deliberazione 17 novembre 2010, n. 54) e della

Sezione delle autonomie (cfr., *ex plurimis*, deliberazione n. 3/2014/SEZAUT), giudica la richiesta di parere in esame ammissibile sul piano oggettivo, in quanto verte sulla corretta applicazione di disposizioni di legge che, ai fini del coordinamento della finanza pubblica (cfr. in proposito, Corte cost. 108/2011; 148/2012; 161/2012), impongono alle pubbliche amministrazioni misure di contenimento della spesa.

Quanto poi alla sussistenza degli altri requisiti di ammissibilità oggettiva, la Sezione ritiene che la richiesta presenti il carattere della generalità e dell'astrattezza nei limiti in cui, pur formulata in riferimento alla specifica situazione nella quale si trova il soggetto istante, consente di indicare principi utilizzabili anche da parte di altri enti, qualora insorgesse la medesima problematica interpretativa. La questione, infine, non interferisce con funzioni di controllo o giurisdizionali svolte dalla magistratura contabile, né con un giudizio civile o amministrativo pendente.

La richiesta è, pertanto, ammissibile e può essere esaminata nel merito.

2. Merito

2.1. Il Collegio ritiene opportuno, preliminarmente, illustrare sinteticamente gli attuali limiti alla capacità assunzionale degli Enti Locali soggetti al patto di stabilità interno.

A tale proposito – nel richiamare il parere reso su questione analoga da parte della Sezione di controllo della Corte dei conti per la Regione Sardegna n. 32/2015 –, occorre ricordare che la vigente disciplina vincolistica impone, da un lato, di contenere la spesa per il personale entro un certo tetto e, dall'altro, di limitare le nuove assunzioni alla parziale reintegrazione dei cessati (turn over).

2.2. In particolare, l'art. 3, comma 5-bis, del D.L. n. 90/2014, convertito con la L. n. 114/2014, ha introdotto, all'art. 1, della L. n. 296/2006, il comma 557-quater che ha previsto quale limite di spesa per il personale il "valore medio del triennio precedente alla data di entrata in vigore della presente disposizione" ovvero la media di quanto speso per il personale negli anni 2011, 2012 e 2013 (si veda sul punto la deliberazione n. 25/SEZAUT/2014/QMIG).

Per potere assumere, però, non basta rispettare tale parametro. Infatti, sono previsti specifici vincoli di *turn over* che si basano sul principio della parziale reintegrazione dei cessati. In particolare, per gli enti soggetti al patto di stabilità interno, l'art. 3, comma 5, del D.L. n. 90/2014, convertito con la L. n. 114/2014, ha previsto la possibilità di assumere negli anni 2014 e 2015 un contingente di personale a tempo indeterminato nei limiti di una spesa pari al 60% di quella relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente. Tale percentuale, ai sensi dell'art. 3, comma 5-quater, del D.L. n. 90/2014, convertito con la L. n. 114/2014, è destinata ad aumentare se l'incidenza della spesa per il personale sulla spesa corrente è pari o inferiore al 25%. Così, nel 2014 si potrà assumere nei limiti dell'80% e dal 2015 nella misura del 100% della spesa sostenuta per il personale di ruolo cessato dal servizio nell'anno precedente.

Si deve, inoltre, ricordare che il citato art. 3, comma 5, del D.L. n. 90/2014, convertito con la L. n. 114/2014, ha anche previsto che "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".

Ciò significa che qualora la cessazione sia intervenuta nel 2013, l'Ente Locale soggetto al patto di stabilità avrà nel 2014 una capacità assunzionale pari al 60% della spesa sostenuta per il personale cessato nel 2013 ed eventualmente dell'80% di tale spesa se il rapporto tra spesa per il personale e spesa corrente è pari o inferiore al 25%. Se l'assunzione non viene effettuata nel 2014 ma programmata per il 2015, si potrà cumulare la capacità assunzionale del 2014 (60% o 80% della spesa per il personale cessato nel 2013) con quella del 2015 (60% o 100% della spesa per il personale cessato nel 2014), sempre che nel 2014 siano intervenute nuove cessazioni in quanto la capacità assunzionale di ogni anno si calcola sulle cessazioni intervenute nell'anno precedente (si veda sul punto la deliberazione n. 27/SEZAUT/2014/QMIG).

2.3. Su tale assetto normativo è intervenuta la L. n. 190/2014 (Legge finanziaria statale per il 2015) che all'art. 1,

comma 424, ha previsto che gli Enti Locali, per gli anni 2015 e 2016, destinino le risorse disponibili per le assunzioni a tempo indeterminato 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.

Per fare chiarezza sulla portata applicativa di tale norma sono intervenuti il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e il Ministro per gli affari regionali che, con la Circolare n. 1/2015 citata nella richiesta di parere, hanno chiarito, tra l'altro, che:

- le risorse da destinare alle finalità di cui al citato comma 424, sono quelle disponibili per gli anni 2015 e 2016 riferite, quindi, alle cessazioni intervenute nel 2014 e nel 2015;
- la predetta capacità assunzionale 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;
- le risorse rimanenti devono essere destinate ai processi di mobilità del personale soprannumerario degli enti di area vasta.

2.4. Tanto premesso, rimangono consentite le assunzioni a valere sui budget degli anni precedenti.

Sicché, qualora le cessazioni siano intervenute nel 2013, come nella specie, la capacità assunzionale del 2014, eventualmente rinviata nel 2015, non soggiace alle descritte limitazioni introdotte dalla L. n. 190/2014, valendo la sola disciplina illustrata al punto 2.2. della presente deliberazione – se del caso – anche per effettuare assunzioni dall'esterno di figure professionali non rintracciabili negli enti di area vasta.

P.Q.M.

La Sezione Regionale di Controllo per la Regione Emilia-Romagna delibera di rendere il parere richiesto dal Comune di Quattro Castella nei termini sopraesposti.

DISPONE

Che, a cura della Segreteria di questa Sezione regionale di controllo, copia della presente deliberazione sia trasmessa - mediante posta elettronica certificata - al Sindaco del Comune di Quattro Castella e al Presidente del Consiglio delle autonomie locali della Regione Emilia-Romagna.

Che l'originale della presente pronuncia resti depositato presso la predetta Segreteria.

Così deciso in Bologna, nella camera di consiglio del 15 ottobre 2015.

Il presidente estensore
f.to (Marco Pieroni)

Depositata in segreteria il 27 ottobre 2015
Il direttore di segreteria
f.to (Rossella Broccoli)

