



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

composta dai magistrati:

Dott.ssa Simonetta Rosa	Presidente
Dott. Giancarlo Astegiano	Consigliere
Dott.ssa Laura De Rentiis	Primo referendario
dott. Donato Centrone	Primo Referendario
dott. Andrea Luberti	Primo Referendario
dott. Paolo Bertozzi	Primo Referendario
dott. Cristian Pettinari	Referendario
dott. Giovanni Guida	Referendario
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	Referendario (relatore)

nella camera di consiglio del 14 ottobre 2015 e del 28 ottobre 2015

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 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'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista la nota 2 settembre 2015 (prot. Comune n. 7068), ricevuta dalla Corte dei conti in data 4 settembre 2015 (prot. n. 9631), con la quale il Sindaco del Comune di Caponago ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per la camera di consiglio odierna per deliberare sulla sopra indicata richiesta;

Udito il relatore, dott.ssa Sara Raffaella Molinaro

Premesso che

Il Sindaco del Comune di Caponago ha formulato una richiesta di parere del seguente tenore:

"L'Ente ha inoltrato la seguente richiesta di parere in merito alla corretta interpretazione dei nuovi limiti alle spese per assunzioni, introdotto dall'art. 3, comma 5, del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90: "L'ente dovrebbe procedere ad una assunzione a tempo indeterminato nel corso del 2015 nel rispetto dei limiti previsti dall'art. 1, comma 557 della L. 296/2006. Si chiede se, alla luce delle disposizioni introdotte dall'art. 3, comma 5, del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, questo ente possa attivare la procedura finalizzata all'assunzione utilizzando la percentuale assunzionale relativa al personale cessato nell'anno 2013 (nel limite del 6% della spesa). Tale capacità assunzionale non era stata utilizzata negli anni precedenti perché non avrebbe consentito il rispetto dei limiti di riduzione della spesa di personale previsti dall'art. 1, comma 557 della L. 296/2006). In caso positivo si chiede conferma che tale assunzione NON soggiace alle limitazioni previste dall'art. 1, comma 424 e 425, della L. 190/2014 in merito alla ricollocazione del personale delle province e delle città metropolitane".

Con deliberazione della Sezione Regionale per la Lombardia n. 120/2015/QMIG e con successiva deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 26/SEZAUT/2015/QMIG sono stati forniti gli opportuni chiarimenti specificando che il budget assunzionale 2014 (cessazioni 2013) può essere utilizzato nel successivo esercizio 2015 solo se, nel 2014, il medesimo Comune aveva programmato, nelle forme previste dalla legge, una nuova assunzione per il triennio successivo.

L'Ente, negli atti di programmazione 2014, non ha previsto alcuna assunzione in quanto, benché vi fosse la necessità di procedere all'assunzione di più di una unità vacante, non si trovava nelle condizioni oggettive per poter effettuare ulteriori assunzioni a tempo indeterminato in quanto non vi era capacità assunzionale in relazione al vincolo della riduzione della spesa di personale di cui all'art. 1, c. 57, della L. 296/2006.

Là Giunta Comunale, nella deliberazione con la quale è stata approvata la programmazione del personale per il triennio 2014/2016, richiama il verbale del Comitato di Direzione nel quale erano state evidenziate le necessità assunzionali ma delibera di non prevedere alcuna assunzione per il triennio 2014/2016 (le nuove assunzioni non avrebbero consentito il rispetto dei limiti previsti dall'art. 1, c. 57, della L. 296/2006)

L'assunzione in oggetto del quesito è stata prevista negli atti di programmazione del personale 2015/2017, dato che i limiti previsti dall'art. 1, c. 57, della L. 296/2006 lo consentono (in seguito a due dimissioni per pensionamento).

Si chiede se il presupposto citato nella Vs. delibera n. 120/2015/QMIG in merito alla programmazione dell'assunzione risulti rispettato e se, pertanto, l'Ente possa procedere nel 2015 all'assunzione a tempo indeterminato a valere sul budget 2014 (cessazione 2013)."

In merito all'ammissibilità della richiesta

La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è prevista dall'art. 7, comma 8 della Legge n. 131 del 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 del requisito soggettivo e di quello oggettivo, al fine di accertare l'ammissibilità della richiesta in esame.

La richiesta di parere è da considerarsi ammissibile sotto il profilo soggettivo dal momento che il comune rientra nel novero degli enti che possono richiedere pareri alle Sezioni regionali di controllo ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 6 giugno 2003, n. 131 e, nell'ambito dell'amministrazione comunale, il sindaco è l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere in quanto rappresentante dell'ente ai sensi dell'art. 50 T.U.E.L.

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre precisare che, come previsto dall'art. 7 della legge n. 131/2003, le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli enti locali, ma le attribuzioni consultive si connotano sulle funzioni sostanziali di controllo collaborativo conferite dalla legislazione.

La Sezione delle Autonomie, nell'adunanza del 27 aprile 2004, ha fissato principi e modalità per l'esercizio dell'attività consultiva, modificati ed integrati con le successive delibere n.5/AUT/2006 e n.9/SEZAUT/2009. Si è precisato che la funzione consultiva non può intendersi come consulenza generale agli enti, ma ristretta esclusivamente alla materia contabile pubblica, quindi ai bilanci pubblici, alle norme e principi che disciplinano la gestione finanziaria e del patrimonio o comunque a temi di carattere generale nella materia contabile.

Le Sezioni riunite della Corte dei conti, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17 comma 31 del d.l. n. 78/2009, convertito, con modificazioni, con legge n. 102/2009, hanno delineato una nozione di contabilità pubblica incentrata sul "sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici", da intendersi in senso dinamico anche in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri

(Delibera n. 54 del 17 novembre 2010). In particolare, nella citata pronuncia, si è affermato che l'espressione "in materia di contabilità pubblica" non può comportare una estensione dell'attività consultiva "a tutti i settori dell'azione amministrativa", ma va delimitata ai profili 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 [...] in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'ente e sui pertinenti equilibri di bilancio".

Sulla base di questa premessa il quesito proposto si ritiene ammissibile.

Esame nel merito

Occorre preliminarmente precisare che la decisione da parte dell'Amministrazione sulle modalità interpretative delle norme di contabilità è frutto di valutazioni proprie dell'Ente medesimo, rientranti nelle prerogative dei competenti organi decisionali, pur nel rispetto delle previsioni legali e nell'osservanza delle regole di sana gestione finanziaria e contabile. Cionondimeno il Comune richiedente potrà tenere conto, nelle determinazioni di propria competenza, dei principi generali enunciati in sede interpretativa nel presente parere.

Con l'istanza di parere in esame il Sindaco del Comune di Caponago, dopo aver ripercorso i precedenti di cui sopra, ha chiesto "*se il presupposto citato nella Vs. delibera n. 120/2015/QMIG in merito alla programmazione dell'assunzione risulti rispettato e se, pertanto, l'Ente possa procedere nel 2015 all'assunzione a tempo indeterminato a valere sul budget 2014 (cessazione 2013)*", considerato che l'assunzione "*è stata prevista negli atti di programmazione del personale 2015/2017, dato che i limiti previsti dall'art. 1, c. 557, della L. 296/2006 lo consentono (in seguito a due dimissioni per pensionamento)*".

In ordine alla problematica sottesa alla richiesta di parere si richiamano le pronunce della Sezione delle autonomie n. 27/SEZAUT/2014/QMIG, n. 26/SEZAUT/2015/QMIG e n. 28/SEZAUT/2015/QMIG, oltre ai pareri già resi al Comune istante con deliberazioni di questa Sezione n. 120/2015 e n. 278/2015. Segnatamente con la deliberazione n. 27/2014 la Sezione

delle autonomie ha enunciato il seguente principio di indirizzo: *“Per quanto riguarda la spesa del personale si ribadisce che deve essere considerato principio cardine quello di contenimento della spesa complessiva, con riferimento a quella media sostenuta nel triennio precedente, ai sensi dell’art. 1, comma 557 e seguenti della legge n. 296/2006.*

Il limite di spesa per procedere alle assunzioni nel 2014 e 2015 deve essere calcolato sulla base del 60% della spesa relativa a quella del personale di ruolo cessato nell’anno precedente, mentre per gli anni successivi i limiti vengono ampliati fino al 100%.

Dal 2014 le assunzioni possono essere programmate destinando alle stesse, in sede di programmazione del fabbisogno e finanziaria, risorse che tengano conto delle cessazioni del triennio”.

Con deliberazione n. 26/2015 la Sezione delle autonomie ha affermato il seguente principio di diritto: *“gli enti locali possono effettuare assunzioni di personale a tempo indeterminato utilizzando la capacità assunzionale del 2014 derivante dalle cessazioni di personale nel triennio 2011-2013, sempre nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica; mentre, con riguardo al budget di spesa del biennio 2015-2016 (riferito alle cessazioni di personale intervenute nel 2014 e nel 2015), la capacità assunzionale è soggetta ai vincoli posti dall’articolo 1, comma 424 della legge 190/2014 finalizzati a garantire il riassorbimento del personale provinciale”.*

Con deliberazione n. 28/2015 la Sezione delle Autonomie ha enunciato i seguenti principi di diritto: *“1) Il riferimento “al triennio precedente” inserito nell’art. 4, comma 3, del d.l. n. 78/2015, che ha integrato l’art. 3, comma 5, del d.l. n. 90/2014, è da intendersi in senso dinamico, con scorrimento e calcolo dei resti, a ritroso, rispetto all’anno in cui si intende effettuare le assunzioni.*

2) Con riguardo alle cessazioni di personale verificatesi in corso d’anno, il budget assunzionale di cui all’art. 3, comma 5-quater, del d.l. n. 90/2014 va calcolato imputando la spesa “a regime” per l’intera annualità”.

Con specifico riferimento alla possibilità di utilizzare i “resti” sulle intervenute cessazioni al fine di assicurare il rispetto del disposto di cui l’art. 3, comma 5, del DL 24 giugno 2014, n. 90, che, per quanto riguarda gli anni 2014 e 2015, impone alle regioni e agli enti locali sottoposti al

patto di stabilità interno di procedere 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, la Sezione rileva che è intervenuta una modifica normativa ad opera dell'art. 4, comma 3, del d.l. 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125.

In particolare la previgente formulazione dell'art. 3, comma 5, del DL 24 giugno 2014, n. 90 disponeva 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"*.

Con l'art. 4, comma 3, del d.l. 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125 è stato introdotto, dopo il periodo relativo al *"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"*, la seguente frase: *"è altresì consentito l'utilizzo dei residui ancora disponibili delle quote percentuali delle facoltà assunzionali riferite al triennio precedente"*.

La Sezione osserva che la formulazione della disposizione introdotta con l'art. 4, comma 3, del d.l. 19 giugno 2015, n. 78 non condiziona la facoltà di utilizzare i resti del triennio precedente ad adempimenti o oneri ulteriori. Invero, l'uso della locuzione *"altresì"* denota l'introduzione di una regola nuova e ulteriore rispetto alle possibilità assunzionali consentite sulla base della

regola già introdotta dall'art. 3, comma 5, del DL 24 giugno 2014, n. 90 nella precedente formulazione, sopra richiamata.

P.Q.M.

nelle considerazioni che precedono è reso il parere della Sezione.

Il Relatore
(Sara Raffaella Molinaro)

Il Presidente
(Simonetta Rosa)

Depositata in Segreteria il
10 novembre 2015
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)