



LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'UMBRIA

composta dai magistrati:

Dott. Salvatore SFRECOLA	Presidente
Dott. Giuseppe TROCCOLI	Consigliere
Dott. Francesco BELSANTI	Primo Referendario
Dott.ssa Beatrice MENICONI	Primo Referendario
Dott. Antonio DI STAZIO	Primo Referendario - relatore

nella Camera di consiglio dell'11 novembre 2015

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

VISTO il T.U. delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e le successive modificazioni ed integrazioni;

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

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 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali;

VISTE le leggi n. 15 del 4 marzo 2009 e n. 69 del 18 giugno 2009;

VISTO il D.L. 78 del 1 luglio 2009, convertito con modificazioni dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, recante tra l'altro disposizioni in materia di attività consultiva della Corte dei conti;

VISTA la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14 del 16 giugno 2000 recante il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della stessa Corte, come modificata dalle delibere SS.RR. n. 2 del 3 luglio 2003, n. 1 del 17 dicembre 2004 e dalla delibera del Consiglio di Presidenza n. 229/CP del 19 giugno 2008;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 4 giugno 2009, n. 9, contenente “Modificazioni ed integrazioni degli indirizzi e criteri generali per l’esercizio dell’attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo”;

VISTA la nota del 23 settembre 2015 con la quale il Sindaco del Comune di Terni, per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali dell’Umbria, ha inoltrato a questa Sezione richiesta di parere, ai sensi dell’articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

VISTA l’ordinanza con la quale il Presidente di questa Sezione di controllo ha convocato la Sezione per l’odierna seduta per deliberare, tra l’altro, sulla richiesta di parere sopra indicata;

UDITO il relatore, primo referendario Antonio Di Stazio;

RILEVATO in

F A T T O

Con la nota indicata in premessa il Sindaco del Comune di Terni, dopo avere premesso che:

- nel D.L. 78/2015 è stato inserito, in fase di conversione, all’art. 4 il comma 2-bis, in base al quale: “*All’articolo 1, comma 424, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, dopo il primo periodo è inserito il seguente: “È fatta salva la possibilità di indire, nel rispetto delle limitazioni assunzionali e finanziarie vigenti, le procedure concorsuali per il reclutamento a tempo indeterminato di personale in possesso di titoli di studio specifici abilitanti o in possesso di abilitazioni professionali necessarie per lo svolgimento delle funzioni fondamentali relative all’organizzazione e gestione dei servizi educativi e scolastici, con esclusione del personale amministrativo, in caso di esaurimento delle graduatorie vigenti e di dimostrata assenza, tra le unità soprannumerarie di cui al precedente periodo, di figure professionali in grado di assolvere alle predette funzioni”*»;

- la legge di conversione del D.L. 78/2015, con l’inserimento del comma 2-bis, farebbe supporre la possibilità di assunzione, tramite concorso, di personale non amministrativo dei servizi scolastici ed educativi, a condizione che il Comune dimostri: a) l’esaurimento delle graduatorie vigenti; b) l’assenza di figure professionali idonee tra le unità soprannumerarie “destinatari dei processi di mobilità”;

chiede a questa Sezione se, ai fini dell’assunzione, tramite concorso, di personale non amministrativo dei servizi scolastici ed educativi, tra le “*limitazioni assunzionali vigenti*” rientra anche quella prevista dall’art. 41, co. 2, del D.L. 66/2014 (mancato rispetto per l’anno 2014 dell’indicatore dei tempi medi nei pagamenti).

Considerato in

D I R I T T O

L'art. 7, comma 8 della legge 5 giugno 2003 n. 131 attribuisce alle Regioni e, per il tramite del Consiglio delle Autonomie ove istituito, ai Comuni, alle Province e alle Città Metropolitane la facoltà di richiedere pareri alle Sezioni regionali di controllo nella materia della contabilità pubblica.

La Sezione Autonomie della Corte dei conti, con atto del 27 aprile 2004, al fine di garantire l'uniformità di indirizzo in materia, ha fissato principi e modalità per l'esercizio dell'attività consultiva, principi modificati ed integrati con successive delibere n. 5/AUT/2006 e n. 9/SEZAUT/2009, le quali hanno evidenziato, in particolare, i soggetti legittimati alla richiesta e l'ambito oggettivo della funzione.

Alla luce dei predetti principi va, quindi, verificata in via preliminare la sussistenza dei requisiti, soggettivo e oggettivo, di ammissibilità.

Il Collegio ritiene la richiesta di parere soggettivamente ammissibile, con riguardo sia all'Ente legittimato a proporre il parere, cioè il Comune, sia all'organo che formalmente lo ha richiesto, il Sindaco, in quanto organo politico di vertice e rappresentante legale dell'Ente.

Ai fini dell'ammissibilità oggettiva della richiesta, occorre preliminarmente verificare se i quesiti posti investano questioni di carattere generale concernenti materie della contabilità pubblica, secondo l'accezione, fatta propria dalla Sezione delle Autonomie con delibera 5/AUT/2006 del 10 marzo 2006 e dalle Sezioni riunite della Corte dei conti in sede di controllo (delibera n. 54 del 17 novembre 2010), 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, quali l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziario-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli.

Nel caso di specie il quesito proposto, in quanto coinvolgente l'applicazione di norme concernenti l'assunzione di personale da parte degli Enti locali, verte sull'interpretazione di norme aventi natura contabile secondo l'accezione sopra precisata.

Sempre ai fini dell'ammissibilità oggettiva della richiesta, deve essere, inoltre, verificata l'esistenza di altri eventuali limiti (esterni) che impediscano di rendere il parere richiesto, limiti che sono stati individuati dalla Sezione delle autonomie (nel citato atto del 27 aprile 2004 e nelle deliberazioni successive sopra richiamate) e che possono essere sintetizzati nei seguenti termini:

a) la richiesta di parere, pur essendo originata da un'esigenza dell'Amministrazione di gestire una fattispecie concreta, non può concernere l'adozione di specifici atti di gestione né inerire ad attività già espletate, ma deve avere a oggetto questioni di carattere generale al fine di ottenere indicazioni sulla corretta interpretazione di principi, norme ed istituti riguardanti la contabilità pubblica, che poi spetterà all'Amministrazione applicare al caso di specie. In caso contrario, l'attività consultiva della Corte si risolverebbe, di fatto, in una sorta di co-amministrazione ovvero, in presenza di attività gestionale già compiuta, di una sorta di approvazione (in senso conforme vedasi, in materia di transazione, Sez. Piemonte, pareri 17 giugno 2010 n. 44 e 5 ottobre 2006 n. 4; Sez. Lombardia pareri 5

ottobre 2007 n. 21 e 18 marzo 2008, n. 14; nonché, in via generale, Sez. Lazio, parere 28 luglio 2015 n. 159);

b) la richiesta non deve implicare valutazioni di atti o comportamenti amministrativi che siano o possano formare oggetto di procedimenti giudiziari della Corte dei conti o di altre giurisdizioni, al fine di evitare che i pareri prefigurino soluzioni non conciliabili con successive pronunce giurisdizionali ovvero con pareri riservati dalla legge ad altre autorità.

Nel caso di specie, la richiesta di parere deve ritenersi ammissibile anche sul piano oggettivo, attenendo i quesiti proposti a questioni ermeneutiche di carattere generale ed astratto chiaramente riconducibili alla materia della contabilità pubblica, nell'accezione dinamica anzi descritta.

Nel merito

Con il suesposto quesito il Comune di Terni chiede a questa Sezione se all'assunzione, tramite concorso, di personale non amministrativo dei servizi scolastici ed educativi osti il divieto di assunzione previsto dall'art. 41, comma 2, del D.L. 66/2014 (mancato rispetto per l'anno 2014 dell'indicatore dei tempi medi nei pagamenti), ritenendo tale divieto incluso tra le limitazioni assunzionali di cui fa parola il comma 2-bis dell'art. 4 del D.L. 78/2015.

La risposta al quesito richiede, in via preliminare, il richiamo del quadro normativo di riferimento. In particolare, il comma 2-bis dell'art. 4 del D.L. 78/2015, inserito dalla legge di conversione 6 agosto 2015, n. 125, recita: *“All'articolo 1, comma 424, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, dopo il primo periodo è inserito il seguente: “È fatta salva la possibilità di indire, nel rispetto delle limitazioni assunzionali e finanziarie vigenti, le procedure concorsuali per il reclutamento a tempo indeterminato di personale in possesso di titoli di studio specifici abilitanti o in possesso di abilitazioni professionali necessarie per lo svolgimento delle funzioni fondamentali relative all'organizzazione e gestione dei servizi educativi e scolastici, con esclusione del personale amministrativo, in caso di esaurimento delle graduatorie vigenti e di dimostrata assenza, tra le unità soprannumerarie di cui al precedente periodo, di figure professionali in grado di assolvere alle predette funzioni”».*

Va a questo punto osservato che in merito all'applicazione della norma anzidetta la Sezione Autonomie della Corte dei conti, con la deliberazione n. 19/2015/QMIG, ha tra l'altro affermato il seguente principio di diritto: *“Se il posto da coprire sia infungibile intendendosi tale un posto per il quale è prevista una professionalità legalmente qualificata, eventualmente attestata da titoli di studio precisamente individuati e che tale assunzione è necessaria per garantire l'espletamento di un servizio essenziale, alle cui prestazioni la predetta professionalità è strettamente e direttamente funzionale, non potrà ricollocare in quella posizione unità soprannumerarie sprovviste di tale requisiti. E se questa dovesse essere l'unica esigenza di organico da soddisfare nell'arco del biennio considerato dalla norma, una volta constatata l'inesistenza di tali professionalità tra le unità soprannumerarie da ricollocare, l'ente potrà procedere ad assumere nei modi ordinari. Tale ricerca va riferita non al solo personale della Provincia di appartenenza, ma a tutto il personale*

delle Province interessate alla ricollocazione come individuati ai sensi del comma 422 dell'art. 1 della legge 190/2014”.

Tanto premesso, osserva il Collegio, ai fini della soluzione del quesito proposto, che la ratio del legislatore, quale traspare dalla formulazione letterale della norma citata (“nel rispetto delle limitazioni assunzionali e finanziarie vigenti”), deve essere intesa nel senso che la facoltà di “indire (..) le procedure concorsuali per il reclutamento a tempo indeterminato di personale in possesso di titoli di studio specifici abilitanti o in possesso di abilitazioni professionali necessarie per lo svolgimento delle funzioni fondamentali relative all'organizzazione e gestione dei servizi educativi e scolastici, con esclusione del personale amministrativo (...), oltre alle condizioni espressamente richiamate nella richiesta di parere (ossia: a) l'esaurimento delle graduatorie vigenti; b) l'assenza di figure professionali idonee tra le unità soprannumerarie "destinatari dei processi di mobilità"), debba svolgersi nel rispetto di tutte le limitazioni (anche di natura finanziaria) previste dalla normativa vigente in materia di assunzione di personale.

Tra dette limitazioni non può ritenersi esclusa quella prevista dall'art. 41, comma 2, del D.L. 66/2014, come modificato dalla legge di conversione 23 giugno 2014, n. 89, che sanziona con il divieto di procedere ad assunzioni a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale, nell'anno successivo a quello di riferimento, le amministrazioni pubbliche che registrano un indice dei tempi medi di pagamento superiore a quanto stabilito dal medesimo comma (90 giorni nel 2014 e a 60 giorni a decorrere dal 2015, rispetto a quanto disposto dal decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231).

Tale conclusione è, peraltro, pienamente conforme ad una opzione interpretativa di ordine cronologico, laddove si osservi che l'inserimento del comma 2-bis, nell'articolo 4 del D.L. 78/2015, ad opera della legge di conversione 6 agosto 2015, n. 125, è successivo al D.L. 66/2014 e alla relativa legge di conversione n. 89 del 2014.

In altri termini il legislatore del 2015, nel fissare limiti più stringenti alla facoltà, da parte delle regioni e degli enti locali, di assumere personale particolarmente qualificato per lo svolgimento delle funzioni fondamentali relative all'organizzazione e gestione dei servizi educativi e scolastici (con esclusione del personale amministrativo), ha volutamente inteso richiamare (ricorrendo ad una terminologia ampia ed omnicomprensiva) tutte le limitazioni previste dal quadro normativo (all'epoca) vigente, senza alcuna esclusione, neppure quella specificamente dettata dalle norme in materia di rispetto dei tempi medi di pagamento delle obbligazioni pecuniarie da parte delle pubbliche amministrazioni. Tanto in ossequio al noto brocardo secondo cui “*ubi lex dixit voluit, ubi lex non dixit non voluit*”.

P. Q. M.

La Corte dei conti - Sezione di controllo per l'Umbria

rilascia nelle suesposte considerazioni il parere, indicato in epigrafe, richiesto dal Comune di Terni.

Dispone

che, a cura della Segreteria, copia della presente deliberazione sia trasmessa al Comune di Terni per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali dell'Umbria.

Così deciso in Perugia, nella Camera di consiglio dell'11 novembre 2015.

Il Relatore

f.to Dott. Antonio Di Stazio

Il Presidente

f.to Dott. Salvatore SFRECOLA

Depositato in Segreteria il 12 novembre 2015

Per il Direttore della Segreteria

f.to Funz. Nicola Mendoza