



**DELIBERAZIONE n.63/2016/PAR**

Repubblica Italiana

la

Corte dei Conti

Sezione regionale di controllo per il Molise

nell'adunanza del 10 marzo 2016

\*\*\*\*\*

composta dai magistrati:

dott. Silvio Di Virgilio	Presidente f.f.
dott. Luigi Di Marco	Primo Referendario
dott. Alessandro Verrico	Referendario, relatore

\*\*\*\*\*

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

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con 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, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

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 recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ed in particolare l'art. 7, comma 8;

VISTO l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato e modificato dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 17 febbraio 2006, n. 5;

VISTA la deliberazione delle Sezioni Riunite di questa Corte n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;

VISTA la nota prot. n.936 del 2 marzo 2016, registrata al protocollo di questa Sezione n.0000607 del 2 marzo 2016, con la quale il Sindaco del Comune di Fornelli ha avanzato richiesta di parere;

VISTA l'ordinanza n.6/PRES/2016 del 7 marzo u.s. di convocazione della Sezione per l'odierna seduta per deliberare sulla suddetta richiesta;

UDITO il relatore, Ref. Alessandro Verrico;

### **Oggetto del parere**

Il Sindaco del Comune di Fornelli, con nota prot. n.936 del 2 marzo 2016, registrata al protocollo di questa Sezione n.0000607 del 2 marzo 2016, ha inviato una richiesta di parere per sapere:

a) se si possa ritenere, sulla base della logica ispiratrice dell'art.3, comma 5, del D.L. n.90/2014 così come modificato dal D.L. n.78/2015,

dell'art. 4, comma 3 D.L. n.78/2015 convertito nella L. n.125/2015 e

della L. 28 dicembre 2015, n.208 (Legge stabilità 2016), che le facoltà assunzionali anteriori a quelle del biennio 2015-2016 (dovute alle cessazioni del 2014 e 2015 e da destinare alla ricollocazione del personale soprannumerario degli enti di area vasta), rinvenienti dalle cessazioni del triennio precedente 2011-2013, non ancora utilizzate, siano fatte salve ed esulino dal limite del 25% fissato dall'ultima legge di stabilità;

b) se sia attualmente possibile, sulla base della delibera giuntale concernente la programmazione triennale del fabbisogno di personale per il triennio 2015-2017 (DGC n.46 del 1/07/2015), adottata nel rispetto della normativa allora vigente, indire un concorso per la copertura del posto a tempo indeterminato di Cat D part time 33,34% nella stessa previsto, previo esperimento delle procedure di mobilità di cui agli artt.34 bis e 30, comma 1, del D. lgs n.165/2001 (art.7 comma 8 Legge 5 giugno 2003 n.131).

## **DIRITTO**

### **Ammissibilità soggettiva.**

La richiesta di parere deve considerarsi ammissibile, sotto il profilo soggettivo, laddove formulata dall'organo di vertice dell'Amministrazione, legittimato ad esprimere la volontà dell'Ente essendo munito di rappresentanza legale esterna. Tale organo, nel caso del Comune, è il Sindaco, ai sensi dell'art. 50 del D.lgs. n.267/2000.

Al riguardo, si osserva che la richiesta di parere in esame proviene dal Sindaco del Comune di Fornelli (IS) e, pertanto, va affermato che, nel caso di specie, la richiesta di parere è soggettivamente ammissibile

poiché promanante dall'organo legittimato a proporla.

### **Ammissibilità oggettiva.**

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, nello specifico occorre verificare se la questione proposta rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art.7, comma 8, della legge 6 giugno 2003, n.131, secondo cui Regioni, Province e Comuni possono chiedere a dette Sezioni pareri in materia di contabilità pubblica nonché ulteriori forme di collaborazione ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

Al riguardo va rammentato che, in merito all'ambito di estensione della funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, sono intervenute sia le Sezioni riunite sia la Sezione delle autonomie con pronunce di orientamento generale, rispettivamente, ai sensi dell'articolo 17, comma 31, d.l. n. 78/2009 e dell'articolo 6, comma 4, d.l. n. 174/2012.

In particolare, con deliberazione 17 novembre 2010, n. 54, le Sezioni riunite hanno affermato che l'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 *"conferisce alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti non già una funzione di consulenza di portata generale, bensì limitata alla materia di contabilità pubblica"*, precisando inoltre che la nozione di contabilità pubblica non si estende sino a ricomprendere la totalità dell'azione amministrativa che presenti riflessi di natura finanziaria, ma deve intendersi limitata al *"sistema di principi e di norme che regolano*

*l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici"*, sia  
**DELIBERAZIONE N.63/2016/PAR**  
**Sezione controllo Molise**

*pure "in una visione dinamica dell'accezione che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri".*

Si aggiunga inoltre che la Sezione delle autonomie, con la recente deliberazione n.3/2014/SEZAUT, ha individuato tra i criteri utilizzabili per valutare oggettivamente ammissibile una richiesta di parere, oltre *"all'eventuale riflesso finanziario di un atto sul bilancio dell'ente"*, anche l'attinenza del quesito proposto ad *"una competenza tipica della Corte dei conti in sede di controllo sulle autonomie territoriali"*; del resto, *"materie estranee, nel loro nucleo originario alla contabilità pubblica ... possono ritenersi ad essa riconducibili, per effetto della particolare considerazione riservata dal Legislatore, nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica"*.

Infine, si ricorda che, per consolidato orientamento, la funzione consultiva assegnata alla Corte dei conti deve trattare ambiti ed oggetti di carattere generale e non fatti gestionali specifici, non può riguardare provvedimenti già formalmente adottati e non può interferire con le funzioni assegnate ad altre Magistrature o alla stessa Corte dei conti.

Sulla base di quanto precede, pertanto, la richiesta in esame va considerata ammissibile anche sotto il profilo oggettivo, essendo diretta fondamentalmente ad ottenere l'esatta interpretazione di norme.

Trattasi, infatti, di richiesta avente carattere generale, non riguardante un fatto gestionale specifico o un provvedimento già adottato e, per l'appunto, rientrante nell'ambito della contabilità pubblica, essendo

finalizzata a chiarire la portata della normativa attualmente vigente in

tema di limiti assunzionali del personale degli enti locali.

### **Merito.**

Com'è noto, con l'art.3, comma 5 del D.L. 24/06/2014, n.90, recante "Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari", come modificato dal D.L. 19/06/2015, n.78, si prevedeva 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; è altresì consentito l'utilizzo dei residui ancora disponibili delle quote percentuali delle facoltà assunzionali riferite al triennio precedente. 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. Le amministrazioni di cui al

all'articolo 18, comma 2-bis, del citato decreto-legge n.112 del 2008 al fine di garantire anche per i medesimi soggetti una graduale riduzione della percentuale tra spese di personale e spese correnti, fermo restando quanto previsto dal medesimo articolo 18, comma 2-bis, come da ultimo modificato dal comma 5-quinquies del presente articolo”.

In tale contesto normativo veniva altresì introdotta una disciplina particolare delle assunzioni a tempo indeterminato, derogatoria, per gli anni 2015 e 2016, di quella generale. In particolare, ai sensi del comma 424 dell’art. 1 della legge n.190/2014 (legge di stabilità 2015), modificato dall'art.4, comma 2-bis, D.L. 19 giugno 2015, n.78, convertito, con modificazioni, dalla L. 6 agosto 2015, n.125: “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. 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. 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. Il numero delle unità di personale ricollocato o ricollocabile è comunicato al Ministro per gli affari regionali e le autonomie, al Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e al Ministro dell'economia e delle finanze nell'ambito delle procedure di cui all'accordo previsto dall'articolo 1, comma 91, della legge 7 aprile 2014, n. 56. Le assunzioni effettuate in violazione del presente comma sono nulle”.

In virtù dell'art.4, comma 3, del decreto legge n.78 del 19 giugno 2015, è stato poi disposto, come già visto in precedenza, che: "All'articolo 3, comma 5, del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, dopo le parole "nel rispetto della programmazione del fabbisogno e di quella finanziaria e contabile" sono aggiunte le seguenti: "è altresì consentito l'utilizzo dei residui ancora disponibili delle quote percentuali delle facoltà assunzionali riferite al triennio precedente".

Si ricorda, pertanto, che con deliberazione n.26/AUT/2015/QMIG del 28



luglio 2015 la Sezione delle Autonomie affermava 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".

La stessa Sezione delle Autonomie, con la successiva deliberazione n.28/SEZAUT/2015/QMIG del 28 luglio 2015, ha ulteriormente precisato che "il riferimento "al triennio precedente" inserito nell'art.4, comma 3, del decreto-legge n.78/2015, che ha integrato l'art.3, comma 5, del decreto-legge n. , con scorrimento e calcolo dei resti, a ritroso, rispetto all'anno in cui si intende effettuare le assunzioni", ribadendo altresì che le risorse da destinare nel 2015 e nel 2016 alle finalità di cui al citato comma 424 sono esclusivamente quelle relative alle cessazioni intervenute, rispettivamente, nel 2014 e nel 2015.

Tutto ciò premesso, va ora dato atto dell'ulteriore intervento normativo in materia attuato con legge 28 dicembre 2015, n.208 (legge di stabilità per il 2016), ove, segnatamente al comma 228 dell'art.1, si dispone che: "Le amministrazioni di cui all'articolo 3, comma 5, del decreto-legge 24 giugno 2014, n.90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto

2016, 2017 e 2018, ad assunzioni di personale a tempo indeterminato di qualifica non dirigenziale nel limite di un contingente di personale corrispondente, per ciascuno dei predetti anni, ad una spesa pari al 25 per cento di quella relativa al medesimo personale cessato nell'anno precedente. In relazione a quanto previsto dal primo periodo del presente comma, al solo fine di definire il processo di mobilità del personale degli enti di area vasta destinato a funzioni non fondamentali, come individuato dall'articolo 1, comma 421, della citata legge n. 190 del 2014, restano ferme le percentuali stabilite dall'articolo 3, comma 5, del decreto-legge 24 giugno 2014, n.90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114. Il comma 5-quater dell'articolo 3 del decreto-legge 24 giugno 2014, n.90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n.114, è disapplicato con riferimento agli anni 2017 e 2018.”.

Rispetto alle previsioni indicate dal d.l. n.90/2014 viene pertanto introdotta una forte limitazione alla possibilità di *turn-over*, ridefinendo la capacità assunzionale degli enti locali per gli anni 2016, 2017 e 2018 nella misura del 25 per cento della spesa del personale cessato nell'anno precedente. Tuttavia espressa deroga viene prevista per il personale assunto attraverso le procedure di mobilità disciplinate dall'art. 1, commi 421 e ss. della legge n.190/2014, dalle Città metropolitane e dalle Province, per il quale continuano ad essere valide le percentuali ordinariamente previste dalla legislazione vigente.

Nel silenzio della legge appare invece maggiormente problematica la valutazione in ordine alla perdurante possibilità per gli enti locali di

effettuare assunzioni a tempo indeterminato a valere sui residui ancora disponibili delle quote percentuali delle facoltà assunzionali riferite al triennio precedente, come disposto dall'articolo 3, comma 5, del d.l. n.90/2014, a seguito della modifica recata dall'art.4, comma 3, del decreto legge n.78 del 19 giugno 2015; e ciò sia, come precisato dalla Sezione delle autonomie, in deroga ai vincoli posti dall'articolo 1, comma 424 della legge n.190/2014, che, ad oggi, in deroga al nuovo limite assunzionale di cui al citato art.1, comma 228 della legge di stabilità per il 2016.

A tal proposito la Sezione, aderendo alla tesi positiva, intende evidenziare che, sul piano letterale, la nuova disposizione di cui al comma 228 sembra andare a modificare unicamente la percentuale del *turn-over* così come prevista all'art.3, comma 5, del D.L. n.90/2014, lasciando pertanto impregiudicate le restanti disposizioni del medesimo articolo, tra cui quella che consente l'utilizzo dei c.d. resti assunzionali. Guardando poi alla *ratio* della disposizione, appare che le limitazioni introdotte siano finalizzate unicamente alla riduzione o al contenimento della spesa per personale. Ne consegue che tale risparmio, nell'ammontare complessivo previsto anno per anno, resta già conseguito e pertanto tale obiettivo non risulta pregiudicato dal riutilizzo dei resti assunzionali non ancora utilizzati.

Alla luce delle considerazioni svolte, si deve pertanto concludere, in relazione alla fattispecie in esame, che, con riferimento alle assunzioni dell'anno 2016, le facoltà assunzionali rinvenienti dalle cessazioni intervenute nel 2015 (anno precedente) dovranno essere destinate

all'espletamento delle procedure di mobilità del personale soprannumerario delle province, ai sensi del combinato disposto di cui all'art.3, comma 5, del D.L. n.90/2014 e all'art.1, comma 424 della legge n.190/2014. Unicamente a seguito dell'esaurimento di tali procedure la facoltà di assunzione sarà limitata al tetto del 25% della spesa del personale cessato nel 2015.

Al contempo, restando aperta per gli enti locali la possibilità di utilizzare i resti assunzionali del triennio precedente, va ricordato che quest'ultimo riferimento, in virtù di quanto chiarito dalla Sezione delle autonomie nella pronuncia n.28 del 2015, va inteso in un'accezione dinamica, con la conseguenza che, in relazione al 2016, lo stesso deve essere individuato nel triennio 2013-2015.

Al riguardo, si evidenzia, tuttavia, che le quote di *turn-over* a tal fine disponibili, sono da considerare solo quelle relative all'anno 2013, ricadendo nell'ambito di applicazione del comma 424 della legge n.190/2014 le facoltà assunzionali liberate dai cessati negli anni successivi (2014 e 2015), dovendo dunque essere destinate prioritariamente al ricollocamento del personale soprannumerario delle province. Del resto, sul punto è lo stesso Comune ad indicare che, se da un lato non si rinvencono cessazioni nel 2014, dall'altro la cessazione di una sola unità di personale avvenuta nel 2015 è stata correttamente oggetto di segnalazione ai fini dell'espletamento delle procedure destinate al ricollocamento del personale di area vasta soprannumerario.

In conclusione, pertanto, solo nei limiti in cui le facoltà assunzionali, che si intende utilizzare per l'assunzione dell'anno 2016, rinvenienti, come

riferito dal Comune istante, dalle cessazioni relative al triennio 2011-2013, siano riferibili alla sola annualità 2013, sarà possibile indire nuove procedure concorsuali. Per converso, a tal fine non sarà possibile utilizzare gli eventuali "resti" rinvenienti dagli anni 2011 e 2012, poiché non rientranti nel "triennio precedente" all'annualità di assunzione, da intendersi - come visto - in senso dinamico.

**P.Q.M.**

nelle sopra esposte considerazioni è il parere di questa Sezione.

Dispone che la presente deliberazione venga trasmessa, a cura del preposto al Servizio di supporto, al Sindaco del Comune di Fornelli.

Così deliberato in Campobasso, nella Camera di Consiglio del 10 marzo 2016.

Il Magistrato, relatore  
F.to (Ref. Alessandro Verrico)

Il Presidente f.f.  
F.to (Cons. Silvio Di Virgilio)

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 24 marzo 2016

IL DIRETTORE AMMINISTRATIVO  
F.to (dott. Davide Sabato)