



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

Composta dai Magistrati:

Giovanni Coppola	Presidente
Rossella Cassaneti	Consigliere
Rossella Bocci	Primo Referendario
dott. Francesco Sucameli	Primo Referendario (relatore)
dott.ssa Carla Serbassi	Primo Referendario

nelle camere di consiglio del 19 aprile 2017

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 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 (TUEL);

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista 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;

Vista la nota prot. C.C. n. 1977 del 2 marzo 2017, con cui il Sindaco del Comune di Pozzuoli (NA) ha chiesto un parere ai sensi dell'art. 7 della Legge n. 131/2003, nei termini di seguito indicati;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla prefata richiesta;

Udito il relatore, Francesco Sucameli.

OGGETTO DEL PARERE

Il Sindaco del Comune in epigrafe ha posto alla Sezione un parere in materia di personale come di seguito articolato.

Premesso che l'art. 3, comma 5, del D.L. 24 giugno 2014 n. 90 (convertito nella L. 11 agosto 2014, n.114) dispone 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; è altresì consentito l'utilizzo dei residui ancora disponibili delle quote percentuali delle facoltà assunzionali riferite al triennio precedente*», il Comune chiede di sapere se il riferimento temporale al triennio precedente assuma come *dies a quo* :

- Il tempo della deliberazione di programmazione del fabbisogno del personale,
- il tempo del provvedimento di indizione della relativa procedura concorsuale
- o, per contro. il momento in cui il posto messo a concorso sia effettivamente coperto.

PREMESSA

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta proveniente dal Comune di Pozzuoli rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7 comma ottavo, della legge 6 giugno 2003, n. 131, norma in forza della quale 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, dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

In proposito, questa Sezione ha precisato, in più occasioni, che la funzione di cui al comma ottavo dell'art. 7 della legge n. 131/2003 si connota come facoltà conferita agli amministratori di Regioni, Comuni e Province di avvalersi di un organo neutrale e professionalmente qualificato per acquisire elementi necessari ad assicurare la legalità della loro attività amministrativa.

I pareri e le altre forme di collaborazione si inseriscono nei procedimenti amministrativi degli enti territoriali consentendo, nelle tematiche in relazione alle quali la collaborazione viene esercitata, scelte adeguate e ponderate nello svolgimento dei poteri che appartengono agli amministratori pubblici, restando peraltro esclusa qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione con l'organo di controllo esterno (per tutte: parere sez. Lombardia, 11 febbraio 2009, n. 36).

Infatti, deve essere messo in luce che il parere della Sezione attiene a profili di carattere generale anche se, ovviamente, la richiesta proveniente dall'ente pubblico è motivata, generalmente, dalla necessità di assumere specifiche decisioni in relazione ad una particolare situazione. L'esame e l'analisi svolta nel parere è limitata ad individuare l'interpretazione di disposizioni di legge e di principi generali dell'ordinamento in relazione alla materia prospettata dal richiedente, spettando, ovviamente, a quest'ultimo la decisione in ordine alle modalità applicative in relazione alla situazione che ha originato la domanda.

AMMISSIBILITA' SOGGETTIVA

Riguardo all'individuazione dell'organo legittimato ad inoltrare le richieste di parere dell'ente comunale, si osserva che il sindaco del comune è l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere in quanto riveste il ruolo di rappresentante dell'ente ai sensi dell'art. 50 T.U.E.L.

Pertanto, la richiesta di parere è ammissibile soggettivamente poiché proviene dall'organo legittimato a proporla.

AMMISSIBILITA' OGGETTIVA

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare che la disposizione, contenuta nel comma 8, dell'art. 7 della legge 131/03, deve essere raccordata con il precedente comma 7, norma che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio, il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma, la sana gestione finanziaria degli enti locali.

Lo svolgimento delle funzioni è qualificato dallo stesso legislatore come una forma di controllo collaborativo.

Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che il comma 8 prevede forme di collaborazione ulteriore rispetto a quelle del precedente comma rese esplicite, in particolare, con l'attribuzione agli enti della facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica.

Appare conseguentemente chiaro che le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli enti locali ma che, anzi, le attribuzioni consultive si connotano sulle funzioni sostanziali di controllo collaborativo ad esse conferite dalla legislazione positiva.

Al riguardo, le Sezioni riunite della Corte dei conti, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, co. 31 del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione unitaria della 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, in data 17 novembre 2010).

Il limite della funzione consultiva, come sopra delineato, esclude qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa che ricade nella esclusiva competenza dell'autorità che la svolge; nonché esclude, altresì, che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali.

Dalle sopraesposte considerazioni consegue che la nozione di contabilità pubblica va conformandosi all'evolversi dell'ordinamento, seguendo anche i nuovi principi di organizzazione dell'amministrazione, con effetti differenziati, per quanto riguarda le funzioni della Corte dei conti, secondo l'ambito di attività.

Con specifico riferimento alla richiesta oggetto della presente pronuncia la Sezione osserva che essa rientra nella materia della contabilità pubblica, poiché attiene alla disciplina contenuta in leggi finanziarie, sul contenimento e sull'equilibrio della spesa pubblica, incidente sulla formazione e gestione del bilancio dell'ente, in relazione alle norme che disciplinano la spesa per il personale, quale componente fondamentale della spesa corrente e quindi degli equilibri del bilancio pubblico.

La richiesta di parere in esame risponde ai requisiti indicati sopra e pertanto, è da ritenere ammissibile e può essere esaminata nel merito.

MERITO

1. Come noto, la norma di riferimento per individuare le risorse che l'ente comunale può destinare ad assunzioni di personale a tempo indeterminato è l'art. 3, comma 5, del D.L. 24 giugno 2014, n. 90, convertito in L. 11 agosto 2014, n. 114. La norma testualmente recita: *«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»*. In base alla novella del D.L. n. 78/2015, a tale disposizione segue l'inciso *«è altresì consentito l'utilizzo dei residui ancora disponibili delle quote percentuali delle facoltà assunzionali riferite al triennio precedente»*.

La norma sostituisce il vecchio e più rigido art. 76, comma 7, del D.L. n. 112/2008 che, infatti, è stato abrogato espressamente dallo stesso art. 3, comma 5, del D.L. n. 90/2015, poiché non mira a dettare una disciplina transitoria, ma una regola "a regime". La fattispecie della norma, quasi identica per tecnica normativa alla precedente, individua, cioè in modo stabile e non transitorio, il meccanismo ordinariamente disciplinante il reclutamento del personale a tempo indeterminato, limitando la capacità assunzionale degli enti.

La fattispecie della norma, infatti, come già l'art. 76, comma 7 del D.L. n. 112/2008, si basa su un meccanismo frazionale, che prevede, a denominatore, la spesa correlativa alle cessazioni di anni precedenti e, a numeratore, quella per le nuove assunzioni (il c.d. *turn-over*). In passato, la giurisprudenza contabile ha consentito di estendere il denominatore, utilizzato gli spazi finanziari corrispondenti alle quote di spesa non utilizzate per effettuare assunzioni, dando vita all'istituto onorario dei c.d. "resti" (si vedano la delibera n. 176/2012 Toscana; la delibera n. 18/2013 Lombardia; la delibera n. 21/2013 Liguria ed infine Sez. Autonomie n.

27/SEZAUT/2014/QMIG). Tale possibilità era consentita sulla base della registrazione dei "resti" a consuntivo, a prescindere da una previa attività di programmazione.

La nuova disciplina si differenzia però almeno su due versanti.

In primo luogo, innalza le percentuali per il *turn-over*; segnatamente, per il 2014-2015 prevede assunzioni nel limite del 60% della spesa relativa al personale cessato nell'anno precedente, limite portato all'80% nel caso di enti con spesa del personale pari o inferiore al 25% della spesa corrente. Inoltre, fermo restando il limite dell'art. 1, comma 557 della L. n. 296/2006 nel 2014, è possibile "cumulare" le risorse "destinate" alle assunzioni nel limite temporale dei tre anni, nel rispetto della programmazione del fabbisogno e di quella finanziaria.

In secondo luogo, è stato evidenziato che la norma non ha codificato il meccanismo giurisprudenziale dei resti (v. *infra*), ma ha previsto un diverso sistema per ampliare le facoltà assunzionali in termini di *budget*, in un'ottica previsionale e di programmazione (Sez. Autonomie n. 27/SEZAUT/2014/QMIG; c.d. "budget cumulato", secondo la successiva definizione di Sez. Autonomie n. 28/SEZAUT/2015/QMIG, per differenziarlo dal vecchio sistema del cumulo automatico dei "resti" a consuntivo).

2. Nemmeno la successiva novella normativa operata con il D.L. n. 78/2015 (art. 4, comma 3), che sembra richiamare il vecchio sistema dei "resti", è stata ritenuta un ritorno alla vecchia impostazione, dovendosi piuttosto inquadrare nella nuova logica dell'onere programmatico (Sez. Autonomie n. 28/SEZAUT/2015/QMIG e a valle SRC Campania n. 222/2015/PAR): segnatamente, l'art. 3, comma 5, del D.L. n. 90/2014 è stato arricchito dell'inciso «è *altresì* consentito l'utilizzo dei residui ancora disponibili delle quote percentuali delle facoltà assunzionali riferite al triennio precedente».

La Sezione centrale, precisando la propria interpretazione, ha infatti portato a conseguenza le considerazioni effettuate con la propria pronuncia n. 27 del 2014; si è quindi ritenuto che la richiamata novella normativa:

- da un lato, ha riconosciuto la fondatezza dell'interpretazione della Sezione delle Autonomie. Infatti, l'uso dell'avverbio aggiuntivo, "altresì" dimostra che il Legislatore è cosciente che la prima parte dell'art. 3, comma 5, del D.L. n. 90/2015 non si basa sul meccanismo dei resti;
- dall'altro, introduce una correzione al meccanismo del budget cumulato, ridando una cittadinanza limitata al meccanismo dei resti previgente e di origine pretoria.

3. Tanto premesso, il quesito posto odieramente dall'ente locale in epigrafe, circa il *dies a quo* da assumere a riferimento per procedere a ritroso al calcolo dei "resti" cumulabili, da un lato presuppone la programmazione, dall'altro non può che assumere a riferimento il primo esercizio finanziario dell'orizzonte temporale della programmazione medesima di cui all'art. 91, comma 1, TUEL (nonché art. 6 del D.lgs. 165/2001 e art. 39, comma 1, della Legge n. 449/1997).

Per contro il bando di concorso costituisce un atto a monte della procedura selettiva, disposta in esecuzione della prefata programmazione.

Si rammenta che tale medesima programmazione è adottata con atto dell'organo esecutivo previo parere dell'Organo di revisione, atto che deve confluire nel Documento unico di programmazione che precede il bilancio di previsione (c.d. DUP, art. 174 TUEL e Allegato n. 4/1 al D.lgs. n. 118/2011, § 4.2). Tale atto di programmazione – che peraltro può essere adottato anche non contestualmente al DUP – si inserisce dunque nel ciclo di bilancio. Pertanto, la sua adozione non può che intervenire prima dell'esercizio finanziario su cui la programmazione finanziaria della spesa del personale impatta e quindi non oltre il termine di adozione del DUP e della nota di aggiornamento.

P.Q.M.

nelle sopra esposte considerazioni è il parere di questa Sezione.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, per il tramite della Segreteria del Servizio di supporto, all'Amministrazione interessata.

Così deliberato in Napoli, nella camera di consiglio del 19 aprile 2017

L'Estensore
Francesco Sucameli

Il Presidente
dott. Giovanni Coppola

Depositata in Segreteria il
10 maggio 2017

Il Direttore della Segreteria
f.to Dott. Mauro Grimaldi

-