

***Repubblica italiana*** del. n. 233/2016/PAR

***La Corte dei conti***

***in***

***Sezione regionale di controllo***

***per l’Abruzzo***

nella Camera di consiglio dell’1 dicembre 2016

composta dai Magistrati:

|  |  |
| --- | --- |
| Antonio FRITTELLA | Presidente |
| Lucilla VALENTE | Consigliere |
| Antonio DANDOLO | Consigliere (relatore) |
| Vincenzo CHIORAZZO | Consigliere |
| Andrea LUBERTI | Primo Referendario |
| Angelo Maria QUAGLINI | Referendario |

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 14 gennaio 1994, n. 20, il decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639 e l’art. 27 della legge 24 novembre 2000, n. 340;

VISTO il Regolamento per l’organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti e successive modificazioni ed integrazioni;

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

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131, relativa alle “*Disposizioni per l’adeguamento dell’ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*”;

VISTA la delibera della Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, del 4 giugno 2009, n. 9, recante “*Modifiche ed integrazioni degli indirizzi e criteri generali per l’esercizio dell’attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo*”;

VISTA la delibera della Corte dei conti, Sezioni Riunite, del 26 marzo 2010, n. 8, recante “*Pronuncia di orientamento generale*” sull’attività consultiva;

VISTA la delibera della Corte dei conti, Sezioni Riunite, del 21 ottobre e 8 novembre 2010, n. 54;

VISTO il decreto del 22 giugno 2016, n. 7/2016, con cui il Presidente di Sezione ha assegnato le competenze al Consigliere Antonio Dandolo;

VISTA la deliberazione del 18 febbraio 2016, n. 38/2016/INPR, con la quale la Sezione regionale di controllo per l’Abruzzo ha approvato il *“Programma di controllo sulla gestione per l’anno 2016”*;

VISTO il decreto del 13 ottobre 2016, n. 9/2016, con cui il Presidente ha decretato, tra l’altro, che l’assegnazione delle richieste di parere, pervenute a questa Sezione ai sensi dell’art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, segua il principio della rotazione tra i Magistrati, in base all’ordine cronologico di arrivo delle richieste medesime;

VISTA la richiesta di parere del **Sindaco del Comune di Lanciano (CH)**, trasmessa per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali della Regione Abruzzo con nota del 25 ottobre 2016;

VISTA l’ordinanza del 28 novembre 2016, n. 38/2016, con la quale il Presidente della Sezione ha deferito la questione all’esame collegiale;

UDITO il relatore, Consigliere Antonio Dandolo;

**PREMESSO IN FATTO**

Con nota del 25 ottobre 2016, pervenuta a questa Sezione il 26 ottobre 2016 per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali, il Sindaco del Comune di Lanciano, vigente l’art. 1, comma 219, della legge n. 208/2015, che ha reso indisponibili i posti dirigenziali vacanti alla data del 15 ottobre 2015, ha formulato una richiesta di parere in ordine alla possibilità per l’ente locale, allorquando verrà ripristinata, ai sensi dell’art. 1, comma 234, della legge n. 208/2015, l’ordinaria facoltà di assunzione, di procedere alla copertura a tempo indeterminato del posto di Dirigente tecnico attualmente vacante, ma che era coperto con contratto a tempo determinato ex art. 110, comma 1, del T.U.E.L. alla data del 15 ottobre 2015.

Il Sindaco ha, altresì, chiesto *“se le ordinarie capacità assunzionali che residuano a seguito delle cessazioni verificatesi negli anni 2013, 2014 e 2015 possono essere utilizzate per la copertura del posto a tempo indeterminato alla luce dell’ultimo periodo del comma 219 dell’art. 1 della legge 208/2015”* e *“se, una volta esperite le procedure di mobilità d’ufficio e volontaria ex articoli 34 bis e 30 d.lgs. n. 165/2001, sia possibile procedere allo scorrimento della graduatoria ancora valida, il cui vincitore è stato assunto il 31.12.2015, per la copertura di altro posto di dirigente tecnico”*. A tal fine, è stato precisato *“che il posto che si intende coprire non è stato istituito, né trasformato dopo l’indizione del concorso (l’unica operazione effettuata dal comune è stata la soppressione di un altro posto dirigenziale contestualmente all’accorpamento di due settori in un unico ambito organizzativo)”*.

**CONSIDERATO IN DIRITTO**

Secondo ormai consolidati orientamenti assunti dalla magistratura contabile in tema di pareri da esprimere ai sensi dell’art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, la Sezione adita per una richiesta di parere deve verificare in via preliminare se la richiesta stessa presenti i necessari requisiti di ammissibilità, sia sotto il profilo soggettivo (con riferimento alla legittimazione dell’organo richiedente), che sotto il profilo oggettivo (concernente l’attinenza dei quesiti alla materia della contabilità pubblica).

Sotto il profilo soggettivo, la legittimazione ad avvalersi della funzione consultiva è circoscritta ai soli enti esplicitamente elencati nella norma, attesa la natura speciale che tale funzione assume rispetto all’ordinaria sfera di competenze della Corte dei conti. La legittimazione alla richiesta di parere, inoltre, per i riflessi che ne possono scaturire sulla gestione finanziaria dell’Ente, deve essere riconosciuta all’organo legislativamente investito della rappresentanza legale dell’Ente medesimo ed individuabile, di regola, nel Presidente della Giunta regionale, nel Sindaco e nel Presidente della Provincia.

La richiesta di parere in esame, provenendo dal Sindaco del Comune di Lanciano tramite il Consiglio delle Autonomie Locali, risulta quindi soggettivamente ammissibile.

La stessa richiesta risulta parimenti ammissibile sotto il profilo oggettivo, essendo le questioni interpretative proposte riconducibili alla nozione di *“contabilità̀ pubblica”*, strumentale all’esercizio della funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, e sussistendo, altresì, tutti gli altri requisiti individuati nelle pronunce di orientamento generale, rispettivamente, delle Sezioni Riunite in sede di controllo (in particolare la deliberazione del 17 novembre 2010, n. 54) e della Sezione delle Autonomie (in particolare le deliberazioni del 10 marzo 2006, n. 5, del 3 luglio 2009, n. 9 e del 19 febbraio 2014, n. 3).

**MERITO**

La richiesta di parere investe la corretta interpretazione di cui al comma 219 dell’art. 1 della legge n. 208/2015 che recita: *“(…) Nelle more dell’adozione dei decreti legislativi attuativi degli articoli 8, 11 e 17 della legge 7 agosto 2015, n. 124, e dell'attuazione dei commi 422, 423, 424 e 425 dell'articolo 1 della legge 23 dicembre 2014, n. 190, e successive modificazioni, sono resi indisponibili i posti dirigenziali di prima e seconda fascia delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, come rideterminati in applicazione dell'articolo 2 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, e successive modificazioni, vacanti alla data del 15 ottobre 2015, tenendo comunque conto del numero dei dirigenti in servizio senza incarico o con incarico di studio e del personale dirigenziale in posizione di comando, distacco, fuori ruolo o aspettativa. Gli incarichi conferiti a copertura dei posti dirigenziali di cui al primo periodo dopo la data ivi indicata e fino alla data di entrata in vigore della presente legge cessano di diritto alla medesima data di entrata in vigore, con risoluzione dei relativi contratti. Sono fatti salvi i casi per i quali, alla data del 15 ottobre 2015, sia stato avviato il procedimento per il conferimento dell'incarico e, anche dopo la data di entrata in vigore della presente legge, quelli concernenti i posti dirigenziali in enti pubblici nazionali o strutture organizzative istituiti dopo il 31 dicembre 2011, i posti dirigenziali specificamente previsti dalla legge o appartenenti a strutture organizzative oggetto di riordino negli anni 2014 e 2015 con riduzione del numero dei posti e, comunque, gli incarichi conferiti a dirigenti assunti per concorso pubblico bandito prima della data di entrata in vigore della presente legge o da espletare a norma del comma 216, oppure in applicazione delle procedure di mobilità previste dalla legge. In ogni altro caso, in ciascuna amministrazione possono essere conferiti incarichi dirigenziali solo nel rispetto del numero complessivo dei posti resi indisponibili ai sensi del presente comma”*.

La formulazione dell’articolo in parola ha dato luogo a dubbi interpretativi e, su varie questioni emerse, hanno avuto modo di esprimere pareri più Sezioni regionali della Corte dei conti ed anche la Sezione delle Autonomie. In particolare, la Sezione regionale per la Lombardia, con il parere n. 209 del 19 luglio 2016, nell’esaminare positivamente la questione relativa all’applicabilità della disposizione succitata anche agli enti locali, ha affermato quanto segue: *“(…). Lo scopo della suddetta disposizione è quello di lasciare inalterata la situazione dei posti dirigenziali vacanti alla data del 15 ottobre 2015 (data di approvazione del disegno di legge di stabilità 2016 da parte del CDM) per dare piena attuazione alla riforma prevista dalla legge 124/2015 senza che la riforma possa essere in qualche modo pregiudicata da assunzioni fatte per eludere lo scopo della stessa.*

*Diversa la situazione dei posti che non erano vacanti alla data del 15 ottobre 2015.*

*I posti non vacanti al 15 ottobre 2015 e le altre di ipotesi di esclusione previste dalla norma rendono legittima la copertura dei suddetti nel rispetto, ovviamente, di tutte le altre norme che disciplinano l’assunzione del personale negli enti locali sia per quanto riguarda quelle a tempo indeterminato sia quelle a tempo determinato senza dimenticare inoltre le norme che disciplinano il collocamento del personale in mobilità (“esuberi”) in esito al processo di riforma delle province”.*

In ordine a quest’ultimo profilo, la ricollocazione del personale delle Province, con la circolare n. 1/2015, registrata dalla Corte dei Conti in data 20 febbraio 2015, si è espresso anche il Ministero per la semplificazione e la pubblica amministrazione: *“(…). Nelle more del completamento del procedimento di cui ai commi 424 e 425 alle amministrazioni sopra individuate”* - tra le quali vi sono anche i Comuni - *“è fatto divieto di effettuare assunzioni a tempo indeterminato a valere sui budget 2015 e 2016. Le assunzioni effettuate in violazione dei commi 424 e 425 sono nulle. Rimangono consentite le assunzioni, a valere sui budget degli anni precedenti, nonché quelle previste da norme speciali. (...). Non è consentito bandire nuovi concorsi a valere sui budget 2015 e 2016, né procedure di mobilità. Le procedure di mobilità volontaria avviate prima del 1° gennaio 2015 possono essere concluse”.*

Come si evince dalla richiesta di parere del Sindaco di Lanciano, il posto per il quale si intende procedere ad un’assunzione risultava coperto alla data del 15 ottobre 2015 e per tale circostanza non ricadente nelle limitazioni di cui all’art. 1, comma 219, della legge 208/2015. Pertanto, allorquando verrà meno il vincolo imposto dall’art. 1, comma 424, della legge n.190/2014, l’Ente potrà procedere alla copertura del posto nel rispetto di tutte le norme che disciplinano l’assunzione del personale a tempo indeterminato sia quelle a tempo determinato.

In ordine alle capacità assunzionali che residuano a seguito delle cessazioni verificatesi negli anni 2013, 2014 e 2015 la Sezione delle Autonomie si è pronunciata con due deliberazioni. Con la deliberazione n. 26 del 20 luglio 2015, ha rilevato, ai fini dell’inquadramento della questione, l’intervento legislativo di cui all’art. 4, comma 3, del decreto legge n. 78 del 24 giugno 2015 che ha integrato l’art. 3, comma 5, del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, disponendo: *“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””*. La Sezione delle Autonomie ha pertanto pronunciato il seguente principio: ”*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”*.

Successivamente, con delibera n. 28 del 14 settembre 2015, la Sezione delle Autonomie ha precisato che: *”(…) gli enti locali possono effettuare assunzioni di personale a tempo indeterminato utilizzando la capacità assunzionale del 2014 derivante dai “resti” relativi al triennio 2011-2013, sempre nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica e purché siano stati osservati anche gli obblighi previsti dall’art. 3, comma 3 del d.l. n. 90/2014 (programmazione finanziaria, contabile e del fabbisogno di personale)”*.

Inoltre, con il medesimo atto, la Sezione delle Autonomie ha pronunciato il seguente principio: *“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”.*

In conclusione, il Collegio ritiene che il Comune di Lanciano, con il ripristino delle ordinarie facoltà di assunzione, possa utilizzare a tale fine, nell’anno 2016, i “resti” dell’anno 2013 essendo detta annualità ricompresa nel precedente triennio, secondo l’accezione dinamica adottata dalla Sezione delle Autonomie nella citata pronuncia n. 28/2015, nonché nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica e purché siano stati osservati anche gli obblighi previsti dall’art. 3, comma 3, del d.l. n. 90/2014.

L’ulteriore quesito attiene alla possibilità di procedere, per la copertura di altro posto di Dirigente tecnico, allo scorrimento della graduatoria ancora valida il cui vincitore è stato assunto il 31 dicembre 2015.

Il Consiglio di Stato ha affermato che lo scorrimento delle graduatorie di concorso è oggetto di un potere discrezionale nell’an. Infatti la sentenza della Sezione V, n. 4329 del 31 luglio 2012, recita: *“Per gli enti locali, di analogo contenuto, è la disposizione dell'art. 91, comma 4, del d. lgv. n. 267 del 2000 ("Le graduatorie concorsuali rimangono efficaci per un termine di tre anni dalla data di pubblicazione per l'eventuale copertura dei posti che si venissero a rendere successivamente vacanti e disponibili, fatta eccezione per i posti istituiti o trasformati successivamente all'indizione del concorso medesimo").*

*Ne consegue che, fermo il potere dell'amministrazione di procedere o non procedere alla copertura dei posti, implicito nella locuzione "per l'eventuale copertura", l'unico limite allo scorrimento della graduatoria è che non si tratti di posti di nuova istituzione o trasformazione”*.

Sempre la Sezione V del Consiglio di Stato, con sentenza n. 4361 del 15 luglio 2014, ha osservato che: *“Nell'attuale congiuntura economica e di finanza pubblica l'ordinamento esprime un deciso favore per lo scorrimento della graduatoria concorsuale, quale modalità di reclutamento rispetto al quale la mobilità è recessiva, atteso che la finalità della complessiva disciplina in esame è quella di contenere la spesa per strutture amministrative e di razionalizzare l'uso delle risorse umane ed economiche, ed è per questo che il legislatore richiede che i posti resisi fisiologicamente vacanti in seguito all'espletamento di un concorso siano prioritariamente coperti attingendo dalla graduatoria e l'unico limite al suo scorrimento è che non si tratti di posti di nuova istituzione o trasformazione”*.

Peraltro in ordine al profilo dell’esclusione dei posti di nuova istituzione o trasformazione per i quali è fatto divieto di procedere alla copertura tramite scorrimento delle graduatorie di concorso ancora valide, va citata la stessa sentenza n. 4361/2014: *“(…). Con essa il legislatore ha infatti inteso impedire che successivamente all'espletamento di concorsi pubblici gli enti locali diano vita a posizioni funzionali ad hoc, da ricoprire attingendo alla graduatoria finale. Il divieto colpisce le modifiche alle dotazioni organiche o altre di carattere organizzativo in aumento, le quali, proprio perché effettuate a fronte di una graduatoria concorsuale "aperta", nell'ambito della quale sono noti i nominativi degli idonei all'assunzione, possono prestarsi a deprecabili favoritismi anziché essere ispirate da effettive esigenze funzionali. Non sono per contro vietate le riduzioni alle dotazioni organiche, anzi le stesse - come visto sopra - sono incoraggiate dal legislatore”*.

Il Collegio pertanto ritiene che, ripristinate le facoltà assunzionali, il Comune di Lanciano potrà procedere alla copertura del posto vacante di Dirigente tecnico tramite scorrimento della graduatoria di concorso tuttora valida ai sensi dell’art. 91, comma 4, del T.U.E.L. e dell’art. 4, comma 3, del d.l. n. 101/2013.

**P.Q.M.**

Nelle considerazioni su esposte è il parere della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l’Abruzzo sulla richiesta di parere del Comune di Lanciano (CH).

**DISPONE**

che copia della presente deliberazione, a cura della Segreteria, sia trasmessa al Presidente del Consiglio comunale e al Sindaco del Comune di Lanciano (CH), nonché al Presidente del Consiglio delle Autonomie Locali.

Così deliberato a L’Aquila, nella Camera di consiglio dell’1 dicembre 2016.

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| L’Estensore  F.to Antonio DANDOLO | |  | Il Presidente  F.to Antonio FRITTELLA | |
|  | | |  | |

Depositata in Segreteria il 1 dicembre 2016

Il Funzionario preposto al Servizio di Supporto

F.to Lorella GIAMMARIA