

Logo della Repubblica Italiana
CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA CAMPANIA

Parere n. 15 /2014

Composta dai seguenti magistrati:

Consigliere Dr. Silvano Di Salvo Presidente f.f.

Consigliere Dr. Tommaso Viciglione

Referendario Dr.ssa Rossella Bocci Relatore

Referendario Dr.ssa Zaffina Innocenza

Referendario Dr.ssa Raffaella Miranda

Referendario

Dr.ssa Carla Serbassi

ha adottato la seguente deliberazione nella camera di consiglio del 6 marzo 2014

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

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;

Visto il r.d. 12 luglio 1934, n° 1214 e le successive modificazioni ed integrazioni, recante l'approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti;

Vista la legge 14 gennaio 1994 n° 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione n° 14/DEL/2000 del 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

Vista, in particolare, la deliberazione n° 229 del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti, approvata in data 19 giugno 2008 ai sensi dell'art. 3, comma 62, della legge 24 dicembre 2007 n° 244;

Vista la deliberazione n° 9/SEZAUT/2009/INPR della Sezione delle autonomie della Corte dei conti in data 4 giugno-3 luglio 2009;

Visto l'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009 n° 78, convertito nella legge 3 agosto 2009 n° 102;

Vista la deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Campania n° 74/2009 del 30 settembre 2009;

Viste, altresì, la deliberazione n° 8/AUT/2008 del 12 maggio-4 luglio 2008, nonché la nota del Presidente della Corte dei conti n° 2789 del 28 settembre 2009;

Vista la deliberazione della Corte dei conti, Sezione Riunite, del 26 marzo 2010, n. 8 recante *“Pronuncia di orientamento generale sull'attività consultiva”*;

Vista la deliberazione della Corte dei conti, Sezione Riunite in sede di controllo, del 17 novembre 2010, n. 54;

Vista la deliberazione del 17 gennaio 2013, n. 1/2013 con la quale la Sezione regionale di controllo per la Campania ha approvato il *“Programma dell'attività di controllo della Sezione regionale di controllo per la Campania per l'anno 2013”*;

Vista la nota n. 9 del 03.01.2014 prot. CdC n. 674 del 24.01.2014 a firma del Sindaco del Comune di Roscigno (Sa) con la quale viene richiesto parere di questa Sezione ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003 n° 131;

Vista l'ordinanza presidenziale n°8/2014 con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della Sezione;

Udito il relatore, Referendario Rossella Bocci,

FATTO

Il Sindaco del Comune di Roscigno (Sa) con la nota in epigrafe ha richiesto alla Corte dei Conti di *“conoscere se, sulla base delle predette deduzioni, sia possibile procedere all’assunzione del sig. (omissis) quale vincitore del relativo concorso pubblico espletato (la cui graduatoria finale risale al 16/04/2007), sul posto di istruttore dell’area tecnica cat. C1, e se le graduatorie del concorso de quo sono ancora valide ed efficaci a tutt’oggi”*.

DIRITTO

1. In rito va preliminarmente accertata l’ammissibilità della richiesta di parere, secondo ormai consolidati orientamenti assunti dalla Corte dei conti in tema di pareri da esprimere ai sensi dell’art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003. Occorre, pertanto, verificare se la richiesta di parere formulata presenti i necessari requisiti di ammissibilità, sia sotto il profilo soggettivo, che riguarda la legittimazione dell’organo richiedente, sia sotto il profilo oggettivo, che concerne l’attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica, se sussistano i caratteri della generalità ed astrattezza, se il medesimo non implichi valutazione di comportamenti amministrativi, in particolare connessi ad atti già adottati o comportamenti espletati, se l’ambito sia oggetto di indagini della Procura regionale o di giudizio dinnanzi alla Sezione Giurisdizionale regionale della Corte dei conti o di contenzioso penale, amministrativo o civile.

2. In relazione al primo profilo, la richiesta di parere è da vagliare alla luce dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 che prevede che gli Enti Locali possano chiedere pareri in materia di contabilità pubblica alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti *“di norma, tramite il Consiglio delle Autonomie Locali”*

. A tale riguardo, ritiene la Sezione di non doversi discostare dall'orientamento sinora seguito da tutte le Sezioni regionali di controllo, secondo cui la mancata costituzione di detto Organismo (pure previsto nello Statuto della Regione Campania approvato con la legge regionale n. 6 del 28 maggio 2009) non può essere ostativa all'esercizio di una facoltà attribuita dalla legge agli Enti Locali e alla stessa Regione. Pertanto, nelle more della costituzione del Consiglio delle Autonomie Locali, la richiesta di parere deve considerarsi ammissibile, sotto il profilo soggettivo, se e in quanto formulata, come nel caso in esame, dal Sindaco del Comune, quale organo di vertice dell'amministrazione, legittimato ad esprimere la volontà dell'Ente, essendo munito di rappresentanza legale esterna ai sensi dell'art. 50 del Decreto legislativo n. 267/2000.

3. In relazione all'ammissibilità del quesito, sottoposto all'attenzione della Sezione, sotto il profilo oggettivo, si rende, necessario verificare l'attinenza del parere richiesto con la materia della contabilità pubblica (in base al citato art. 7, comma 8, della Legge 131/2003) il cui perimetro è stato delineato nell'atto di indirizzo del 27 aprile 2004 avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva ed in seguito precisato con deliberazione della sezione Autonomie della Corte dei Conti con deliberazione n.5/SEZAUT/2006. Alla luce dei principi affermati in quelle sedi l'oggetto dell'attività consultiva riguarda *“ l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo, in particolare la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli”*.

Successivamente la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/CONTR/2010 dilatando i confini oggettivi della materia della *“ contabilità pubblica*

” ha ritenuto ammissibili anche i quesiti che, pur essendo estranei al nucleo della materia, *“ 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 (...) contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio»*

(SS.RR., Deliberazione 17 novembre 2010, n.54). Sotto l'aspetto suesposto non vi è dubbio che il parere proposto si collochi all'interno della materia della *“ contabilità pubblica*

”.

In applicazione dei suddetti principi, si ritiene che il quesito posto dal Comune in materia di personale, rientri nella nozione di contabilità appena delineata, in quanto connessa al perseguimento di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica.

Tuttavia va ricordato che, come già precisato nei citati atti di indirizzo, nonché in numerose delibere di questa Sezione, possono essere oggetto della funzione consultiva della Corte dei Conti le sole richieste di parere volte ad ottenere un esame da un punto di vista astratto e su temi di carattere generale. Devono quindi ritenersi inammissibili le richieste concernenti valutazioni su casi o atti gestionali specifici, tali da determinare un'ingerenza della Corte nella concreta attività gestionale dell'Ente e, in ultima analisi, una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza della Corte quale organo magistratuale. La funzione consultiva attribuita alla Sezione deve, infatti, limitarsi esclusivamente all'interpretazione generale e astratta delle norme e non *"può estendersi sino ad impingere, in tutto o in parte, nell'ambito della discrezionalità, nonché nelle specifiche attribuzioni e delle responsabilità, degli Enti interpellanti e dei loro organi"* (Sezione regionale di controllo per la Campania, deliberazione del 17 gennaio 2013, n. 2/2013 e del 14 febbraio 2013, n. 22/2013). Per le ragioni sopra esposte la richiesta di parere viene esaminata facendo esclusivo riferimento al quesito di natura generale ed astratta, evincibile da parere del qua come sopra formulato, escludendosi ogni valutazione sulla attività già posta in essere dall'Ente. Negli esclusivi limiti sopra descritti, la richiesta si palesa, pertanto, ammissibile anche dal punto di vista oggettivo.

4. Nel merito il parere, negli esclusivi limiti suindicati, chiede chiarimenti in ordine alla corretta interpretazione della disciplina del termine di validità delle graduatorie, in relazione al regime di limitazione o blocco delle assunzioni. Occorre ricordare a tale proposito che il legislatore prevede un regime di vigenza puntuale per le graduatorie.

L'articolo 3, comma 87, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008), ha aggiunto, all'articolo 35 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, il comma 5-ter, in [forza](#) del quale

"Le graduatorie dei concorsi per il reclutamento del personale presso le amministrazioni pubbliche rimangono vigenti per un termine di tre anni dalla data di pubblicazione. Sono fatti salvi i periodi di vigenza inferiori previsti da leggi regionali".

Lo stesso termine di tre anni è fissato dall'art. 91, comma 4, del D.lgs. 267/2000 (TUEL), *"fatta eccezione per i posti istituiti o trasformati successivamente all'indizione del concorso medesimo"*.

La vigenza di un termine risponde alle esigenze di certezza del diritto, imparzialità, trasparenza, utilizzo di graduatorie per un arco temporale coerente con il contesto normativo su cui si è fondata la selezione (cfr. circolare n. 11786 del 22 febbraio 2011, del Dipartimento della funzione pubblica). Peraltro la Legge 26 febbraio 2011, n. 10 di conversione in legge, con

modificazioni, del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225 "Milleproroghe", recante "proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie

" prevede, tra l'altro, la proroga sino al 31.12.2011 della validità delle graduatorie dei concorsi pubblici per le assunzioni a tempo indeterminato fissata dalla legge al 31.12.2010, con la specificazione che la stessa si intende riferita anche agli idonei (art. 1, comma 2-sexies). Successivamente Argomenti simili

L'articolo 1, comma 4, del decreto legge n. 216 del 9 dicembre 2011, convertito dalla legge 24 febbraio 2012, n. 14, ha disposto che "L'efficacia delle graduatorie dei concorsi pubblici per assunzioni a tempo indeterminato, relative alle amministrazioni pubbliche soggette a limitazioni delle assunzioni, approvate successivamente al 30 settembre 2003, è prorogata fino al 31 dicembre 2012, compresa la Presidenza del Consiglio dei Ministri

". Da ultimo, l'articolo 1, comma 388 della legge n. 24.12.2012, n. 228 (legge di stabilità 2013), ha ulteriormente prorogato, sino al 30 giugno 2013, il termine stabilito nel 2011. L'art. 1 del DPCM 19 giugno 2013, attuativo dell'art 1, comma 394, della legge n. 228/2012 ha prorogato l'efficacia delle graduatorie al 31 dicembre 2013. Infine a detta norma ha, tuttavia, fatto seguito il decreto legge 31 agosto 2013 n. 101, convertito con modificazioni, nella legge 30 ottobre 2013, n. 125, che all'art. 4 ha introdotto nuove norme relative all'avvio di procedure concorsuali e, in particolare, alla efficacia delle graduatorie dei concorsi pubblici, e al comma 4 così dispone

"4. L'efficacia delle graduatorie dei concorsi pubblici per assunzioni a tempo indeterminato, vigenti alla data di entrata in vigore del presente decreto, relative alle amministrazioni pubbliche soggette a limitazioni delle assunzioni, è prorogata fino al 31 dicembre 2016".

Ciò posto sull'efficacia delle graduatorie dei concorsi pubblici, va rammentato che la decisione sul "se" della copertura del posto vacante, appartiene alla esclusiva "discrezionalità" dell'amministrazione, la quale è tenuta, in primo luogo, a verificare la concreta applicabilità della fattispecie in esame in base alla normativa vigente succedutasi nel tempo e, secondariamente, prima di procedere ad assumere, è obbligata a rideterminare il fabbisogno triennale del personale ed aggiornare la dotazione organica (art.6, commi 3 e 6, D.lgs. n. 165/2001), effettuare la ricognizione annuale delle eventuali eccedenze di personale (art. 33, commi 1 e 2 del D.lgs n. 165/2001), approvare il piano triennale delle azioni positive in materia di pari opportunità (art 48, comma 1, del D.lgs. n. 198/2006 e art. 6, comma 6, del D.lgs. n. 165/2001), oltre che verificare rigorosamente il rispetto delle limitazioni normative sulle spese di personale e di turn over, cui sono obbligati anche gli enti non sottoposti alle regole del patto di stabilità interno, come nel caso in esame, in particolare a quanto prescrive l'articolo 1 comma 562 della

legge 27 dicembre 2006, n. 296 “562. Per gli enti non sottoposti alle regole del patto di stabilità interno le spese di personale, a lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali, non devono superare il corrispondente ammontare dell'anno 2004. Gli enti di cui al primo periodo possono procedere all'assunzione di personale nel limite delle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nel precedente anno, ivi compreso il personale di cui al comma 558”.

In proposito giova rammentare quanto disposto con la deliberazione n. 52/CONTR/2010 dell'11 novembre 2010 delle Sezioni riunite della Corte dei conti, nella quale si è ritenuto che la predetta disposizione dovesse essere così interpretata: “il significato da attribuire all'espressione “precedente anno” contenuta nell'art. 1, comma 562, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (finanziaria per il 2007), come modificato dall'art. 3, comma 121, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (finanziaria per il 2008) possa riferirsi a cessazioni intervenute successivamente all'entrata in vigore della norma, anche in precedenti esercizi, rifluenti nell'anno precedente a quello nel quale si intende effettuare l'assunzione

”. Pertanto, il citato comma 562 è da interpretarsi nel senso di consentire agli enti non soggetti al patto di stabilità interno di effettuare le assunzioni di personale a tempo indeterminato, in sostituzione di quello cessato non solo nell'anno immediatamente precedente a quello delle assunzioni, ma anche in quelli anteriori a partire dal primo anno di efficacia (2007) della legge 296/2006 (cfr. Corte dei conti Campania, par. n. 281/2013). Va inoltre evidenziato che la legge 26 aprile 2012, n. 44 di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16, recante “

disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento”

al comma 11 dell'art. 4-ter, ha modificato il comma 562 dell'articolo unico della legge n. 296/2006 (Finanziaria 2007) per cui, ferma restando la possibilità di copertura integrale del turn over, viene modificata l'annualità di riferimento entro la quale contenere la spesa di personale, non più il 2004 ma il 2008. Va altresì rammentato che opera per tutti gli enti- anche per quelli non sottoposti al patto- il limite quantitativo previsto dall'art. 76, comma 7 della legge 6 agosto 2008 n. 133, di conversione del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 posto a presupposto di ogni tipologia di assunzione “ a qualsiasi titolo” e “con qualsivoglia tipologia contrattuale” e parametrato sul rapporto di incidenza massima (pari al 50%) tra la spesa di personale e le spese correnti. “

Detto divieto, infatti, è considerato di carattere generale (e, quindi, riferibile a tutti gli enti, soggetti o meno al Patto) poiché rispondente all'esigenza primaria di contenere la spesa corrente attraverso un vincolo di carattere strutturale idoneo a ridurre la dinamica della sua principale componente rigida entro livelli ritenuti fisiologici

” (cfr. SEZAUT/6/2012/QMIG). Relativamente al limite della spesa di personale, da raffrontare alla spesa corrente, la Corte dei Conti Sezioni Riunite con deliberazione n. 27/2011 ha stabilito che ”

è necessario far riferimento al dato degli impegni, dato derivante dalla effettiva gestione del bilancio e suscettibile di riscontro, da desumere dal documento contabile ufficiale del precedente esercizio e quindi dal rendiconto approvato dal Consiglio, salvo che, in presenza di

esigenze particolari di procedere ad assunzioni prima dell'approvazione del documento ufficiale, sia necessario - ferma restando la necessità di ancorare il parametro ai dati di rendiconto - fare riferimento a documenti quali lo schema di rendiconto approvato dalla giunta o quello predisposto dagli uffici".

PQM

Nelle suesposte considerazioni è il parere della 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 6 marzo 2014.

IL RELATORE

IL PRESIDENTE f.f.

f.to Ref. Rossella Bocci

f.to Silvano Di Salvo

Depositato in segreteria in data 06 marzo 2014

Il Funzionario preposto

f.to Dott. Mauro Grimaldi