

Del. n. 412/2015/PAR



Corte dei Conti

Sezione Regionale di Controllo per la Toscana

composta dai magistrati:

Roberto Tabbita	presidente
Maria Annunziata RUCIRETA	consigliere
Paolo PELUFFO	consigliere
Nicola BONTEMPO	consigliere
Emilia TRISCIUOGLIO	consigliere, relatore
Laura D'AMBROSIO	consigliere
Marco BONCOMPAGNI	consigliere

nell'adunanza del 14 ottobre 2015;

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

VISTO il Testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

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

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 Regolamento n. 14/2000 per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni riunite della Corte dei conti in data 16 giugno 2000 e successive modifiche;

VISTA la Convenzione stipulata il 16 giugno 2006 tra Sezione regionale, Consiglio delle autonomie locali e Giunta regionale Toscana in materia di "ulteriori forme di collaborazione" tra Corte ed autonomie, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della citata legge n. 131 del 2003;

UDITO il relatore, cons. Emilia Trisciuglio;

PREMESSO

1 - Il Consiglio delle autonomie locali ha inoltrato alla Sezione, con nota prot. n. 19611/1.13.9, del 5 agosto 2015, protocollata in data 11 agosto 2015, una richiesta di parere del Sindaco del Comune di Arezzo che ha formulato i seguenti quesiti sulla corretta applicazione dell'art. 1, commi 424 e 426, della l. n. 190/2014, per le posizioni di personale cosiddette infungibili:

1. “In caso di necessità di coprire posti infungibili, l'assunzione a tempo indeterminato da graduatorie proprie dell'ente, vigenti o approvate alla data di entrata in vigore della l. n. 190/2014, è limitata ai soli “vincitori” di concorso pubblico, come indicato dalla lettera dell'art. 1, comma 424, l. 190/2014, ovvero è estensibile in via interpretativa anche agli “idonei” mediante scorrimento delle graduatorie disponibili, come indicato nella circolare n. 1/2015 Ministero della Semplificazione e la Pubblica Amministrazione?
2. L'immissione nei ruoli dei vincitori di concorso pubblico, collocati nelle graduatorie proprie dell'Ente, eventualmente estensibile anche agli idonei, vigenti o approvate alla data di entrata in vigore della l. 190/2014. è da intendersi subordinata alla preventiva ricerca del profilo infungibile tra le unità soprannumerarie delle Province?
3. La disciplina di cui all'art. 1, comma 424, l. 190/2014 impedisce all'Ente di attivare una procedura cd. di mobilità interna, ove reperito nel personale adibito ad altre mansioni, il profilo professionale necessario?
4. L'art. 1, comma 426, l. n. 190/2014, che dilaziona di un biennio il termine per l'espletamento delle procedure di stabilizzazione dei precari nelle pubbliche amministrazioni ai sensi dell'art. 4, commi 6, 8 e 9, del d.l. n.101/2013, conv. dalla l. n. 125/2013 consente all'ente di procedere con assunzioni a tempo determinato?
5. In definitiva, residuano per l'ente facoltà assunzionali, volte a reperire posizioni infungibili, per garantire l'espletamento di un servizio essenziale,

svincolate dall'obbligo di preventiva ricerca tra le unità soprannumerarie delle Province?".

CONSIDERATO

2 - La richiesta di parere è ammissibile sotto il profilo soggettivo, in quanto formulata dal Sindaco del Comune interessato, per il tramite del Consiglio delle autonomie locali.

Sotto il profilo dell'ammissibilità oggettiva, va osservato che l'attività consultiva delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti di cui all'art. 7, comma 8, l. n. 131/2003, come evidenziato dalle Sezioni riunite di questa Corte, con pronuncia resa in sede di nomofilachia contabile (del. n. 54/2010), a conferma dell'orientamento già assunto dalla Sezione delle autonomie (del. n. 5/2006), si svolge, non già in un ambito di consulenza di portata generale, ma in relazione alla sola materia della "contabilità pubblica", che, se pure intesa in senso dinamico e riconducibile anche alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, alla sana gestione e agli equilibri di bilancio, non comprende "qualsivoglia attività degli Enti che abbia, comunque, riflessi di natura finanziaria". La nozione di contabilità pubblica deve assumere, pertanto, "un ambito limitato alle normative e ai relativi atti applicativi che disciplinano in generale l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina dei bilanci ed i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione della spesa, l'indebitamento, la rendicontazione ed i relativi controlli", nel quadro degli obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica.

L'attività consultiva della Corte, inoltre, deve riguardare questioni di rilevanza generale, da valutare in astratto; e, per non contrastare con la propria posizione di terzietà e indipendenza, non deve avere ad oggetto concreti atti di gestione dell'ente, né, tantomeno, implicare valutazioni su comportamenti o atti che possono prefigurare un'ingerenza o compartecipazione della Corte nella concreta attività amministrativa dell'ente o che possono condurre ad interferenze con le funzioni giurisdizionali intestate alla Corte dei conti o ad altre magistrature.

Con tali precisazioni, il parere è ammissibile anche sotto il profilo oggettivo, con esclusione del quesito n. 3, relativo all'esperibilità di una procedura di mobilità interna. Il tema del quesito, infatti, risulta disciplinato da disposizioni contrattuali e regolamentari, non rientranti nella nozione di contabilità pubblica, afferendo, invece, l'organizzazione interna dell'ente.

3 – Nel merito.

L'art. 1, comma 424, della l. n. 190/2014 ha introdotto una disciplina particolare per le assunzioni a tempo indeterminato negli enti locali, derogatoria per gli anni 2015/2016 di quella generale, sulla cui corretta applicazione è intervenuta la Sezione delle autonomie della Corte dei Conti con deliberazione 4 giugno 2015, n. 19, pronunciando su plurime questioni di massima. Tra queste, è stato oggetto di pronuncia anche l'ambito di cui al quesito, su cui la Sezione ha espresso i seguenti principi di diritto: "Se l'Ente che deve utilizzare le risorse finanziarie destinate ad assunzioni a tempo indeterminato, deve coprire un posto di organico per il quale è prevista una specifica e legalmente qualificata professionalità attestata, ove contemplato dalla legge, 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. Sussistendo tali condizioni e 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, individuato ai sensi del comma 422 dell'art. 1 della legge 190/2014;

"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”.

Sulla problematica connessa al reclutamento del personale appartenente a figure infungibili, solo sfiorata nella circolare interministeriale n. 1/2015 e precisata nell'interpretazione con il richiamato parere, è intervenuto il legislatore con l' art. 4, comma 2-bis del d.l. n. 78/2015 , convertito dalla l. n. 125/2015, disponendo: “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 novella introdotta dal d.l. n. 78/2015 individua, così, quali categorie di personale sono da considerare infungibili e a quali condizioni si possa dar corso alla procedura concorsuale, ai fini della deroga del comma 424:

- l'assunzione a tempo indeterminato, mediante procedure concorsuali, ove esaurite le graduatorie vigenti, è ammessa solo per le figure professionali destinate ai servizi educativi e scolastici, per il cui reclutamento sono richiesti titoli di studio specifici abilitanti o abilitazioni professionali, con esclusione del personale amministrativo;

- la procedura concorsuale, fatto salvo il rispetto di tutte le norme vigenti in materia di vincoli e limiti alle assunzioni a tempo indeterminato, deve essere preceduta dalla verifica e conseguente dimostrazione dell'assenza di tali professionalità tra le unità soprannumerarie, destinatarie dei processi di mobilità di tutti gli enti di area vasta.

Per quanto riguarda la possibilità di ricorso ad assunzioni a tempo determinato, giova ricordare che le assunzioni di personale a tempo determinato sono possibili nel rispetto delle previsioni dell'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010, come integrato, da ultimo, dall'art .11, comma 4-bis del d.l. n. 90/2014, e come interpretato dalla deliberazione della Sezione delle autonomie della Corte dei conti n. 2/2015, ma solo per far fronte ad esigenze organizzative di carattere temporaneo e/o straordinario, non per eludere i vincoli fissati dal comma 424 della l. n. 190/2014.

Nelle sopra esposte considerazioni è il deliberato della Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Toscana, in relazione alla richiesta formulata dal Sindaco del Comune di Arezzo, trasmessa per il tramite del Consiglio delle autonomie con nota prot. n. 19611.13.9 del 5 agosto 2015.

Copia della presente deliberazione verrà trasmessa al Presidente del Consiglio delle autonomie locali della Regione Toscana e al Sindaco del Comune di Arezzo.

Firenze, 14 ottobre 2015

Il relatore
f.to Emilia TRISCIUOGLIO

Il presidente
f.to Roberto TABBITA

Depositata in Segreteria il 14 ottobre 2015

Il funzionario preposto al Servizio di supporto
f.to Claudio FELLI