



Repubblica Italiana

Corte dei Conti

La Sezione del controllo per la Regione Sardegna

composta dai magistrati:

Dott. Francesco Petronio	Presidente
Dott.ssa Maria Paola Marcia	Consigliere
Dott.ssa Lucia d'Ambrosio	Consigliere
Dott.Roberto Angioni	Primo Referendario (Relatore)

nella camera di consiglio del 14 ottobre 2016,

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modifiche e integrazioni;

Visto il decreto del Presidente della Repubblica 16 gennaio 1978 n. 21 e il decreto legislativo 9 marzo 1998 n. 74 (norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna);

Visto l'art. 7 della legge 5 giugno 2003 n. 131, recante l'adeguamento dell'ordinamento alla legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3;

Vista la richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di ULA TIRSO trasmessa dal Consiglio delle Autonomie Locali con nota prot.n.50006 del 18.7.2016;

Visto il decreto di assegnazione prot. n.58967033 del 26 settembre 2016, con il quale il Primo Referendario Roberto Angioni veniva incaricato dell'istruttoria della predetta richiesta di parere;

Vista la nota prot.n.59011046 del 27 settembre 2016, con cui il

Magistrato istruttore, Primo Referendario Roberto Angioni, ha deferito la relazione istruttoria per la discussione collegiale;

Vista l'ordinanza n. 22/2016 del 13 ottobre 2016, con la quale il Presidente della Sezione del controllo per la Regione Sardegna ha convocato la Sezione medesima in data odierna per deliberare in ordine alla richiesta di parere;

Udito il relatore, Primo Referendario Roberto Angioni;

P R E M E S S O

In Sindaco del Comune di Ula Tirso, dopo aver ripercorso l'evoluzione interpretativa della disposizione di cui all'art.1, comma 424, della legge 23 dicembre 2014, n.190 (legge di stabilità 2015) nei duoi rapporti con la previsione di cui all'art.30 della L.R. 4 febbraio 2016, n.2 (ed in particolare nel suo testo come risultante dopo le modifiche apportate dall'art.6, comma 1, della L.R. 20 aprile 2016, n.7), ha richiesto alla Sezione del controllo della Corte dei conti un parere in merito ai seguenti quesiti:

1. Se il Comune, per la copertura di un posto di Responsabile del servizio Finanziario, possa procedere ad indire bando di mobilità volontaria riservato esclusivamente ai dipendenti di area vasta.
2. Se sulla spesa per tale unità di personale sia direttamente applicabile, anche nella regione Sardegna, l'esclusione dalle spese di personale al fine del rispetto del tetto di spesa di cui al comma 562 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n.296, per gli Enti non sottoposti a patto di stabilità, trattando la stessa norma di questione che attiene ai principi e limiti imposti per l'obiettivo del contenimento della spesa pubblica, e quindi applicabile su tutto il territorio nazionale.

Il Consiglio delle Autonomie Locali, a firma del responsabile dell'Ufficio di Segreteria, ha trasmesso la richiesta di parere, segnalando la contingente

impossibilità di funzionamento del Consiglio a causa della mancata convocazione dell'assemblea regionale dei sindaci per il rinnovo dei componenti del predetto organo.

C O N S I D E R A T O

1. Il parere è stato richiesto ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n.131, dal Sindaco del Comune di Ula Tirso, ed è dunque ammissibile dal punto di vista soggettivo, in quanto la richiesta è stata effettuata da soggetto a ciò legittimato dalla legge ed è stata ritualmente trasmessa tramite il Consiglio delle Autonomie Locali.

Non risulta ostativa alla procedibilità della richiesta la mancata valutazione del parere da parte del Consiglio delle Autonomie Locali, atteso che nella comunicazione di trasmissione sono stati evidenziati validi motivi che ne impediscono il regolare funzionamento. Inoltre, qualora la Sezione di controllo della Corte dei conti non procedesse ugualmente allo scrutinio delle richieste di parere, correttamente indirizzate al predetto Consiglio ai sensi dell'art.7, comma 8, della legge costituzionale n.131/2003, gli enti locali della Sardegna verrebbero a subire le conseguenze di un'inerzia ad essi non addebitabile.

2. Sotto il profilo oggettivo la richiesta di parere, nei limiti in appresso specificati, è parimenti da ritenersi ammissibile in quanto, ancorché legata ad un'esigenza concreta indicata dall'amministrazione sulla quale a questa Sezione non è consentito esprimersi, coinvolge profili di interpretazione astratta di previsioni di legge nella materia della contabilità pubblica, nell'accezione ad essa attribuita dalla deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei conti in sede di controllo n.54 del 17 novembre 2010, per la quale è previsto dalla legge 131/2003, l'intervento consultivo delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

Come sopra anticipato,

3. Nel merito, risulta preliminare ripercorrere brevemente l'intricata evoluzione normativa ed interpretativa relativa all'assunzione del personale di area vasta, per i profili qui pertinenti.

a. Come questa Sezione aveva già osservato nella precedente deliberazione n.54/2015/PAR, l'art. 1, comma 424, della citata legge n.190/2014, ha introdotto una speciale disciplina vincolistica per le assunzioni negli enti locali per gli anni 2015 e 2016, con la finalità di favorire la ricollocazione del personale dipendente delle province, interessate da rilevanti iniziative normative di soppressione, riordino ed accorpamento, con effetti diffusi sull'intero territorio nazionale.

La previsione di cui si discute, nel testo attualmente vigente a far data dal 15 agosto 2015, a seguito delle modifiche introdotte dall'art.4, comma 2 bis, del d.l. 19 giugno 2015, n.78, prevede che:

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.

b. La deliberazione della Sezione Autonomie n.19/SEZAUT/2015/QMIG, nel risolvere importanti questioni di massima sollevate con riferimento alla citata disposizione, ha chiarito che con la norma in esame è stata introdotta una disciplina particolare delle assunzioni a tempo indeterminato, derogatoria, per i soli anni 2015 e 2016, di quella generale. Tale disciplina, in considerazione del riordino delle funzioni degli enti di area vasta disposto con la legge 7 aprile 2014, n.56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni) impone alle regioni ed agli enti locali di destinare alle assunzioni a tempo indeterminato due diversi plafond di risorse: 1) il primo, indistintamente utilizzabile per le assunzioni da graduatorie già approvate alla data di entrata in vigore della legge e per la ricollocazione delle unità sovranumerarie risultanti all'esito del disposto riordino di funzioni, quantificato in termini percentuali dai risparmi di spesa destinabili a

nuove assunzioni negli esercizi 2015 (60% della spesa del personale di ruolo cessato nell'anno precedente) e 2016 (80% dello stesso parametro); 2) il secondo, utilizzabile esclusivamente per le assunzioni per ricollocazione, determinato dal complemento a 100 delle medesime percentuali sopra indicate (ovvero il 40% delle cessazioni avvenute nel 2014 per il 2015, ed il 20% delle cessazioni avvenute nel 2015 per il 2016).

c. In tale sistema si inserisce, ulteriormente, la previsione dell'aer.1, comma 234, della legge 28 dicembre 2015, n.208, a mente del quale *"Per le amministrazioni pubbliche interessate ai processi di mobilità in attuazione dei commi 424 e 425 dell'articolo 1 della legge 23 dicembre 2014, n.190, le ordinarie facoltà di assunzione previste dalla normativa vigente sono ripristinate nel momento in cui nel corrispondente ambito regionale è stato ricollocato il personale interessato alla relativa mobilità (...).*

d. Alla luce delle disposizioni sopra riportate, veniva correttamente affermato dalla deliberazione n.19/2015/QUMIG/SEZAUT che *"Per il 2015 ed il 2016 agli enti locali è consentito indire bandi di procedure di mobilità riservate esclusivamente al personale soprannumerario degli enti di area vasta. A conclusione del processo di ricollocazione del personale soprannumerario destinatario dei processi di mobilità, è ammissibile indire le ordinarie procedure di mobilità volontaria"*

d. Successivamente la stessa Sezione delle Autonomie, con la deliberazione n.28/2015/QMIG del 22 settembre 2015, ha ulteriormente precisato, con valore nomofilattico, i contenuti dell'art.1, comma 424 della legge n.190/2014, affermando che *"La novella, pertanto, va interpretata come un'integrazione della regola generale (capacità assunzionale, limitata dalla disciplina del turnover ex art. 3, comma 5, del*

d.l. n. 90/2014), la quale individua un meccanismo di sostituzione del personale cessato che consente il contenimento della spesa e, allo stesso tempo, la salvaguardia della capacità organizzativa e di erogazione dei servizi dell'ente; in quest'ottica, il budget per le nuove assunzioni determinatosi per effetto delle cessazioni dell'anno precedente, è destinato (a regime) dal 2018 ad essere spendibile al 100%; nella stessa prospettiva, la disciplina transitoria e straordinaria dell'art. 1, comma 424, della legge 190/2014 anticipa tale regola già per il 2015 e per il 2016 ai fini del riassorbimento del personale soprannumerario di province e città metropolitane."

4. Il legislatore, con lo stesso art.1, comma 424, della legge n.190/2014, dopo aver derogato alla previsione del limite percentualmente previsto in via ordinaria per il *turn over* del personale, ed avendo così consentito la sostituzione del personale cessato nella misura del 100% (in luogo della minor percentuale altrimenti operante negli anni 2015 e 2016, pur vincolando la maggior percentuale all'assunzione del personale sovranumerario degli enti di area vasta), ha contestualmente previsto che le assunzioni per ricollocazione del personale sovranumerario (e solo queste), non dovessero esser conteggiate ai fini del rispetto del tetto di spesa di cui al comma 557 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (medesimo discorso dev'essere fatto, quanto gli enti non soggetti al patto, per il corrispondente tetto previsto dal comma 562 dello stesso articolo di legge, come espressamente indicato dalla deliberazione della Sezione Autonomie n. 19/2015/QMIG).

5. In ambito regionale il legislatore sardo ha, in un primo momento, ritenuto di doversi adeguare al sistema vigente in ambito statale, disponendo espressamente, con il testo previgente dell'art.30 della L.R. 4 febbraio 2016, n.2, che al personale delle province soppresse e delle

altre province si applicassero le procedure di mobilità verso le altre amministrazioni pubbliche, tra l'altro, anche nel rispetto delle leggi n.190/2014 e n.208/2016. (Con riferimento temporale alla vigenza di tale disposizione era stata adottata da questa Sezione del controllo della Corte dei conti la deliberazione n.54/2015/PAR, pubblicata in data 16 maggio 2016).

Tuttavia, nelle more della pubblicazione della deliberazione di questa Sezione, il legislatore regionale, con l'art.6 della legge 20 aprile 2016, n.7, è intervenuto a modificare il testo dell'articolo 30 della L.R. n.2/2016 facendo venir meno proprio il riferimento alle previsioni della legge 190/2014 ed a quelle della legge n.208/2015.

A seguito di quest'ultima modifica normativa, nella Regione Sardegna il sistema vigente per il riassorbimento del personale degli enti di area vasta è risultato disallineato rispetto a quello operante in ambito statale, dal momento che il testo attualmente vigente dell'art.30 citato, di seguito riportato, risolve le procedure di mobilità del personale delle disciolte province esclusivamente con l'applicazione della disciplina di carattere generale sulla mobilità di cui al Testo Unico sul pubblico impiego (D.Lgs. n.165/2001) e nel rispetto della legge regionale sul personale (L.R. n.24/2014), rimettendo l'individuazione di modalità e criteri operativi a successive determinazioni della Giunta Regionale.

Recita infatti la citata disposizione che:

1. In sede di prima applicazione della presente legge, al personale delle province soppresse e delle altre province si applicano le procedure di mobilità verso altre amministrazioni pubbliche nel rispetto delle disposizioni del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) e della legge regionale 25 novembre 2014, n. 24 (Disposizioni

urgenti in materia di organizzazione della Regione), con le modalità stabilite dalla normativa vigente in materia di inquadramento del personale in posizione di comando o distacco, nonché per le posizioni di domanda e offerta di mobilità.

2. Con deliberazione della Giunta regionale sono definiti i criteri e le modalità di mobilità del personale di cui al comma 1.

7. Ricostruito così il vigente quadro normativo, è possibile scrutinare i quesiti proposti dal Comune richiedente.

Resta fermo che le disposizioni vigenti in ambito statale consentivano di indire bandi di mobilità riservati esclusivamente al personale **sovrannumerario** degli enti di area vasta (individuato sulla base di specifiche attività di ricognizione) e, solo successivamente, di riattivare le ordinarie procedure di mobilità.

8. Quanto al primo quesito, ritiene la Sezione, che ai sensi delle vigenti disposizioni della legge regionale n.2/2016, sia rimesso alla Giunta regionale adottare criteri e modalità con i quali attivare le procedure di mobilità del personale delle province soppresse e delle altre province ed, eventualmente, nel rispetto della legge, anche autorizzare la facoltà di indire bandi esclusivamente riservati a dipendenti di area vasta.

Viceversa, in assenza dell'emanazione di una specifica disciplina da parte della Giunta, potrà operare esclusivamente la disciplina generale di cui al D.Lgs.165/2001, in raccordo con le previsioni della L.R. n.24/2014.

Si deve per altro dare atto che, tenuto conto della nota dell'8 giugno 2016, n.22407, della Direzione generale degli enti locali della Regione, la Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della Funzione Pubblica, ha comunicato all'ANCI, con nota dell'11.8.2016 che anche nella Regione Sardegna *sono ripristinate, ove vi siano risorse disponibili, le ordinarie facoltà di assunzione di personale previste dalla normativa*

vigente, riferite alle annualità 2015 e 2016 e alle annualità anteriori al 2015.

9. Con riferimento al secondo quesito, osserva la Sezione che per quanto sopra riportato, l'esclusione dal tetto di spesa di cui all'art.1, commi 557 e 562 della legge n.296/2006, riconosciuto dall'art.1, comma 424, della legge 190/2014, operava in funzione della ricollocazione del personale ritenuto **sovrannumerario** a seguito del generale riassetto degli enti di area vasta sulla base del sistema individuato dalla disciplina statale. La medesima esclusione non risulta quindi attualmente applicabile all'interno dell'ordinamento regionale, nel quale non si ritrova un analogo sistema di definizione e riassorbimento del personale in eccesso.

Tutto ciò premesso la Sezione

D E L I B E R A

il richiesto parere alla stregua delle considerazioni che precedono.

O R D I N A

che la deliberazione sia trasmessa rispettivamente Al Sindaco del Comune di Ula Tirso, All'Assessore Regionale agli Enti Locali ed al Direttore Generale dell'Assessorato Regionale agli Enti Locali della Regione Autonoma della Sardegna, ed al Presidente del Consiglio delle Autonomie locali.

Così deliberato nella camera di consiglio del 14 ottobre 2016.

Il Magistrato Relatore

(Roberto Angioni)

IL PRESIDENTE

(Francesco Petronio)

Depositata in Segreteria in data 18 ottobre 2016

IL DIRIGENTE

(Giuseppe Mullano)