



REPUBBLICA ITALIANA
LA
CORTE DEI CONTI
IN
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
LOMBARDIA

composta dai magistrati:

| | |
|----------------------------------|-------------------------|
| dott. Gianluca Braghò | Presidente f.f. |
| dott.ssa Laura De Rentiis | Primo Referendario |
| dott. Donato Centrone | Referendario |
| dott. Andrea Luberti | Referendario |
| dott. Paolo Bertozzi | Referendario |
| dott. Cristian Pettinari | Referendario |
| dott. Giovanni Guida | Referendario (relatore) |
| dott.ssa Sara Raffaella Molinaro | Referendario |

nell'adunanza in camera di consiglio del 21.04.2015

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. 14/2000 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;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la nota del giorno 16 marzo 2015, prot. n. 6468, con la quale il Sindaco del Comune di Pieve Emanuele ha richiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista la deliberazione n. 1/pareri/2004 del 3 novembre 2004 con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento e sulla formulazione dei pareri previsti dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta del sindaco del comune sopra citato;

Viste le Deliberazioni n. 85/2015/QMIG e n.87/2015/QMIG di questa Sezione;

Udito il relatore dott. Giovanni Guida;

PREMESSO CHE

Il Sindaco del Comune di Pieve Emanuele, con nota del giorno 16 marzo 2015, dopo aver premesso che

- "l'ente ha indetto nel corso dell'anno 2014 un concorso pubblico per l'assunzione di n. 1 Istruttore Direttivo Esperto Cat. D3 nell'Area Programmazione Economica;
- la prima classificata ha rinunciato all'assunzione in data 23/07/2014, pertanto si è proceduto con l'assunzione in prova del 2° classificato, il quale ha rassegnato le proprie dimissioni con decorrenza dal 17/01/2015, finito il periodo di prova;
- contestualmente entra in vigore la legge n. 190/2014 (cosiddetta "Legge di Stabilità") secondo cui "per gli anni 2015 e 2016 gli enti locali destinano le proprie risorse per 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;
- l'ente ha approvato la propria graduatoria di merito in data 30/06/2014 e la procedura di assunzione dalla suddetta graduatoria ha avuto esito infruttuoso, ha posto alla Sezione i seguenti quesiti:
 - a) se "possa dare corso nell'anno 2015 allo scorrimento della suddetta graduatoria per l'assunzione di un vincitore, come previsto dal piano delle assunzioni dell'ente, o se debba attendere il 2017 per poterlo fare";
 - b) se "possa legittimamente assumere mediante mobilità da enti del comparto provvedendo all'indizione di procedura di mobilità".

AMMISSIBILITA' SOGGETTIVA

La richiesta di parere di cui sopra è intesa ad avvalersi della facoltà prevista dalla norma contenuta nell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, la

quale dispone che le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane possono chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti "pareri in materia di contabilità pubblica".

La funzione consultiva delle Sezioni regionali è inserita nel quadro delle competenze che la legge 131/2003, recante adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha attribuito alla Corte dei conti.

La Sezione è chiamata, preliminarmente, a pronunciarsi sull'ammissibilità della richiesta, con riferimento ai parametri derivanti dalla natura della funzione consultiva prevista dalla normazione sopra richiamata.

Con particolare riguardo all'individuazione dell'organo legittimato a inoltrare le richieste di parere dei Comuni, 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.

Da questo punto di vista, in attesa che il Consiglio delle Autonomie locali della Lombardia eserciti pienamente le funzioni ad esso deferite dall'art. 7, ottavo comma, della legge n. 131 del 2003, la richiesta di parere deve essere dichiarata ammissibile (v. deliberazione n. 16/2014/PAR di questa Sezione).

AMMISSIBILITA' OGGETTIVA

Con riguardo alle condizioni di ammissibilità oggettiva, occorre rilevare che la disposizione contenuta nel comma 8, dell'art. 7 della legge 131/2003 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 ulteriori 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; le attribuzioni consultive si connotano, piuttosto, 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, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3

agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione unitaria 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).

L'attività consultiva, in sostanza, ha la medesima funzione d'indirizzo degli Enti locali al raggiungimento di obiettivi e finalità di gestione che ricalcano i contenuti tipici dell'attività di controllo della Corte: in tal modo gli Enti possono raggiungere gli obiettivi stessi sin dall'inizio dell'attività nell'ambito di un moderno concetto della funzione di controllo collaborativo.

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

E' stato, altresì, specificato da parte della costante giurisprudenza delle Sezioni di controllo la necessaria sussistenza dell'ulteriore presupposto della rilevanza generale della questione sollevata con la richiesta di parere (cfr. *ex plurimis* Sez. Lombardia n.528/2013). Questo presupposto determina, in altre parole, che possano essere ricondotte alla funzione consultiva della Corte le sole richieste di parere volte ad ottenere un esame da un punto di vista astratto e su temi di carattere generale. 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. Deve preliminarmente evidenziarsi come l'analisi delle questioni proposte dall'Ente rimane circoscritta ai profili generali ed astratti relativi all'interpretazione delle disposizioni che vengono in rilievo, essendo preclusa qualunque interferenza sulle scelte gestionali riservate alla discrezionalità dell'Ente.

Deve, altresì, evidenziarsi, in riferimento al secondo quesito formulato dall'Ente (riportato sopra sub b), che questa Sezione, con la deliberazione n. 85/2015/QMIG abbia ritenuto di sottoporre al Presidente della Corte l'opportunità - relativamente ad alcuni quesiti sollevati dal Comune di Botticino proprio sul disposto e la portata applicativa dell'art.1, comma 424, della legge n.190 del 23/12/2014 - di valutare la possibilità di deferire la questione alla Sezione delle Autonomie, ai sensi dell'art. 6, comma 4, del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, secondo il quale in presenza, in particolare, di questioni di massima di particolare rilevanza, la citata Sezione emana delibera di orientamento alla quale le Sezioni regionali di controllo si conformano. Il quesito posto

dall'odierno Comune istante in relazione alla ora richiamata novella legislativa appare involgere profili analoghi a quelli posti nella richiesta di parere del Comune di Botticino, attualmente al vaglio della Sezione Autonomie di questa Corte.

2. Alla luce delle premesse ora richiamate può, dunque, procedersi ad esaminare nel merito il solo primo quesito posto dall'Ente, con il quale si domanda se, alla luce del disposto dell'art.1, comma 424, della legge n.190 del 23/12/2014, si possa dare corso nell'anno 2015 allo scorrimento di una graduatoria, approvata nel 2014, per l'assunzione di un'unità di personale, a seguito di dimissioni del vincitore avvenute nella seconda metà del mese di gennaio 2015.

3. Com'è noto, la menzionata disposizione, volta a favorire la ricollocazione del personale soprannumerario degli Enti di area vasta, ha introdotto una disciplina speciale delle assunzioni, valevole per i soli anni 2015 e 2016 (su cui cfr. deliberazione di questa Sezione n. 85/2015/QMIG): in riferimento ai predetti anni, infatti, gli enti locali devono destinare le proprie risorse per 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. Tale previsione normativa è entrata in vigore il giorno 1 gennaio 2015.

4. Costituisce, altresì, principio generale, in materia di disciplina dei concorsi pubblici, che siano dichiarati vincitori, nei limiti dei posti complessivamente messi a concorso, i candidati utilmente collocati nelle graduatorie di merito (cfr. art. 15 del D.P.R. 9 maggio 1994, n. 487). Ne deriva, in relazione alla fattispecie enucleabile dal caso prospettato dal Comune istante, che al momento dell'entrata in vigore del disposto dell'art.1, comma 424, della legge n.190 del 23/12/2014, nella graduatoria concorsuale risultavano presenti dei soggetti "idonei", ma non vincitori, alla luce dei posti complessivamente messi a concorso. Il recentissimo intervento normativo ha, però, previsto che per gli anni 2015 e 2016 le risorse assunzionali disponibili debbano essere, come visto, destinate alle due sole finalità sopra richiamate, con la conseguenza che, nei due anni considerati, non appare possibile procedere all'assunzione di eventuali soggetti idonei, ma non vincitori, utilmente collocati in graduatoria, avendo il Legislatore ritenuto di privilegiare – oltre ai vincitori di concorso pubblico collocati in graduatorie vigenti o approvate alla data di entrata in vigore della norma in esame – la ricollocazione delle unità soprannumerarie destinatarie dei processi di mobilità.

Ne deriva, dunque, che il *discrimen* che assume rilievo nella fattispecie in esame è dato dal fatto che soltanto la qualificazione come vincitore in una graduatoria vigente o approvata alla data del 1 gennaio 2015 consente all'Ente di procedere all'assunzione in via prioritaria della relativa unità di personale. Risulta, invece, inibita

la possibilità di procedere, nel biennio considerato, allo scorrimento delle eventuali graduatorie di merito, al fine di consentire la ricollocazione del personale sopra richiamato.

Milita, del resto, in questo senso la stessa Circolare n.1/2015, recante "linee guida del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e del Ministro per gli affari regionali e le autonomie in materia di attuazione delle disposizioni in materia di personale e di altri profili connessi al riordino delle funzioni delle province e delle città metropolitane. Articolo 1, commi da 418 a 430, della legge 23 dicembre 2014, n. 190". In essa, in piena aderenza al dato normativo e in riferimento – in particolare - al successivo comma 425, si limita "l'eventuale assunzione anche di idonei, nel rispetto delle procedure di autorizzazione previsti dalla normativa vigente" e nei limiti del turn over consentito secondo il regime ordinario, al solo "personale infungibile (es.: magistratura, carriera prefettizia e diplomatica, docenza universitaria; personale educativo e docente degli enti locali)".

P.Q.M.

la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Lombardia:

- sospende la pronuncia in relazione al secondo quesito posto dal Comune di Pieve Emanuele;
- in merito al primo quesito, l'avviso della Sezione è nel senso che, alla luce del disposto del comma 424 dell'art. 1 della legge 23 dicembre 2014, n. 190, un Ente, nel biennio 2015-16, non possa procedere allo scorrimento di una propria graduatoria di concorso per l'assunzione di un idoneo, nel caso in cui il vincitore chiamato si sia dimesso successivamente all'entrata in vigore della predetta disposizione.

Il Relatore
(dott. Giovanni Guida)

Il Presidente f.f.
(dott. Gianluca Braghò)

Depositata in Segreteria
Il 22 aprile 2015
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)