



Corte dei Conti

Sezione regionale di controllo per la Toscana

composta dai magistrati:

Cristina	ZUCCHERETTI	Presidente
Nicola	BONTEMPO	Consigliere
Francesco	BELSANTI	Consigliere
Vincenzo	DEL REGNO	Consigliere, relatore
Paolo	BERTOZZI	Consigliere
Fabio	ALPINI	Referendario
Rosaria	DI BLASI	Referendario
Anna	PETA	Referendario

nell'adunanza da remoto del 22 luglio 2020;

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

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. n. 1214 del 12/07/1934, e successive modificazioni;

VISTA la l. n. 20 del 14/01/1994, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, e successive modificazioni;

VISTA la l. n. 131 del 05/06/2003, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla l. cost. n. 3 del 18/10/2001;

VISTO il regolamento n. 14/2000 per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni riunite in data 16/06/2000, e successive modificazioni;

VISTE le deliberazioni della Sezione Autonomie approvate nelle adunanze del 27/04/2004 e del 04/06/2009, aventi ad oggetto indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 5/AUT/2006;

VISTA la deliberazione delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 54/CONTR/10;

VISTA la convenzione del 16/06/2006 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 l. n. 131/2003;

VISTI i Decreti adottati dal Presidente della Corte dei conti, n. 139 del 3 aprile 2020, recante “*Regole tecniche ed operative in materia di coordinamento delle Sezioni regionali di controllo in attuazione del decreto legge n. 18/2020*”, e il Decreto 18 maggio 2020 contenente “*Regole tecniche e operative in materia di svolgimento delle camere di consiglio e delle adunanze in videoconferenza e firma digitale dei provvedimenti dei magistrati nelle funzioni di controllo della Corte dei conti.*”

VISTA la richiesta di parere presentata in data 15 maggio 2020 dal Sindaco del comune di Chiesina Uzzanese, come di seguito meglio specificata;

VISTA l’ordinanza presidenziale con cui è stata convocata la Sezione per l’odierna adunanza;

UDITO il relatore, cons. Vincenzo Del Regno;

PREMESSO IN FATTO

Con nota acquisita al protocollo della Sezione in data 15 maggio 2020 al n. 4484, per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali, il Sindaco del comune di Chiesina Uzzanese ha formulato richiesta di parere ex art. 7 comma 8 L. n. 131/2003 in materia di spesa per il personale.

A tal fine, il Sindaco rappresenta che il comune ha già approvato il piano triennale dei fabbisogni di personale 2020/2022 con delibera CC del 28 febbraio 2020 ed avviato la procedura di mobilità ex art. 34 bis D.lgs. 165/2001, al fine di poter successivamente procedere al reclutamento di personale mediante utilizzazione di graduatorie di altri Enti utilizzando i resti assunzionali degli anni precedenti. I termini della procedura di mobilità, peraltro, sono stati sospesi come disposto dall’art. 37 del DL 23/2020.

Tanto premesso, il comune di Chiesina Uzzanese chiede alla Sezione quale sia la disciplina applicabile alla suddetta procedura di reclutamento di personale, alla luce

della novella legislativa recata dal DL 34/2019 e dal DPCM 17/03/2020.

CONSIDERATO IN DIRITTO

Secondo ormai consolidati orientamenti assunti dalla A.G. contabile in tema di pareri da esprimere ex art. 7, comma 8, l. n. 131/2003, occorre verificare in via preliminare l'integrazione dei necessari requisiti di ammissibilità, declinati come noto in ammissibilità soggettiva ed ammissibilità oggettiva.

Sotto il primo profilo, la legittimazione dell'organo richiedente viene affermata laddove la richiesta provenga dal legale rappresentante dell'ente, attraverso il Consiglio delle autonomie locali, ove costituito.

Sotto il profilo oggettivo, viene invece in evidenza l'attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica, così come nel tempo perimetrata dalla giurisprudenza contabile (in particolare, deliberazione Sezione delle Autonomie n. 5/2006 e deliberazione Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/2010); ciò in quanto l'attività consultiva svolta ai sensi dell'art. 7 comma 8 della L. n. 131/2003 non deve essere intesa quale funzione di consulenza di portata generale, estesa a tutti i settori dell'azione amministrativa, bensì limitata, appunto, a tale materia, così come espressamente disposto dal legislatore. Il quesito, inoltre, deve rivestire i caratteri della generalità ed astrattezza, sì da escludere che la Sezione regionale di controllo possa ingerirsi nella concreta attività gestionale dell'ente ovvero esprimere valutazioni in merito a singoli procedimenti o comportamenti, così finendo per interferire con le attività di altri organi magistratuali.

Ciò posto, per quanto riguarda il profilo soggettivo, la richiesta si appalesa ammissibile, in quanto presentata dal Sindaco, quale legale rappresentante dell'Ente, per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali.

Per quanto riguarda il profilo oggettivo, invece, la richiesta formulata dal Comune può ritenersi ammissibile, per le ragioni e nei limiti che si vanno ad esporre di seguito.

Come noto, ai fini dell'esercizio della funzione contabile, la giurisprudenza ha individuato una nozione di "contabilità pubblica" unitaria e dinamica, comprensiva non solo del sistema di principi e norme che regolano l'attività finanziaria e

patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici, ma anche di ulteriori materie generalmente sottratte a tale ambito, come quella del personale, laddove (e nella misura in cui) vengano in rilievo obiettivi di contenimento della spesa, sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica ed idonei a ripercuotersi, oltre che sulle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, anche sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio.

Nel caso di specie, il quesito concerne una procedura di reclutamento di personale a tempo indeterminato, con particolare riferimento alla capacità assunzionale ed all'utilizzo dei cd resti assunzionali. Si tratta pertanto di quesito relativo alla materia della contabilità pubblica nella accezione sopra declinata.

Ai fini della ammissibilità (oggettiva) del quesito, la Sezione deve altresì verificare che il quesito posto abbia rilevanza generale e astratta, non implichi valutazioni – ex post - di provvedimenti o comportamenti amministrativi, né indichi soluzioni operative rimesse alla discrezionalità dell'ente, così traducendosi in una sorta di co-gestione o co-amministrazione. Parimenti, la soluzione del quesito non deve creare possibili interferenze con le altre funzioni intestate alla Sezione ovvero con gli altri plessi magistratuali, sia della stessa Corte che della magistratura penale, civile o amministrativa.

Sul punto, la Sezione osserva come la richiesta di parere del comune di Chiesina Uzzanese – così per come formulata – parrebbe difettare degli ulteriori necessari requisiti oggettivi della generalità ed astrattezza, posti gli espliciti riferimenti ad una precisa vicenda gestionale, peraltro, in corso di svolgimento.

Tuttavia, considerato che il quesito riveste carattere di interesse per la generalità degli Enti territoriali indicati dal ridetto art. 33 (Regioni, province e Città metropolitane, comuni) e che, a ben vedere, la risoluzione dello stesso non si traduce in una surrettizia forma di co-gestione o di co-amministrazione di vicende in itinere, bensì nella individuazione/interpretazione delle regole di contabilità pubblica, la Sezione ritiene la richiesta di parere formulata dal sindaco del comune di Chiesina Uzzanese ammissibile anche sotto il profilo oggettivo.

Coerentemente con la natura collaborativa propria della funzione consultiva, la Sezione ritiene pertanto di rispondere al quesito posto dal comune di Chiesina

Uzzanese, individuando la disciplina da applicare *ratione temporis*, e rimettendo poi allo stesso Comune l'applicazione al caso concreto delle coordinate ermeneutiche tracciate in delibera.

Tanto premesso quanto all'ammissibilità della richiesta, valga quanto segue per il merito.

Il quesito posto dal comune di Chiesina Uzzanese concerne l'individuazione della disciplina applicabile *ratione temporis* ad una procedura di reclutamento di personale a tempo indeterminato, alla luce della novella legislativa recata dall'art. 33 comma 2 del DL 34/2019 e dal decreto attuativo DM 17/03/2020 (pubblicato in Gazzetta Ufficiale in data 27 aprile 2020). Il nuovo regime normativo, infatti, interviene sulla capacità assunzionale dei Comuni, sostituendo al sistema del *turn over* e dei resti assunzionali un nuovo sistema, fondato sulla determinazione "dinamica" della capacità assunzionale, intesa quale sostenibilità finanziaria della spesa da parte dell'ente, così come determinata dai "valori soglia" individuati distintamente per fasce demografiche dal DM 17/03/2020.

In particolare, considerato che il ridetto decreto ministeriale fissa al 20 aprile 2020 la data di decorrenza della nuova disciplina (art. 1 comma 2), senza nulla disporre ai fini del diritto transitorio, la Sezione è chiamata ad individuare quale sia il regime delle assunzioni per quei Comuni che, alla data del 20 aprile 2020, abbiano già approvato il piano triennale dei fabbisogni di personale per il triennio 2020/2022 ed avviato la procedura di mobilità ex art. 34 bis D.lgs. 165/2001.

Nella fattispecie testè rappresentata, l'individuazione della disciplina applicabile - secondo il generale principio del *tempus regit actum* - non può prescindere dalla corretta qualificazione dei suoi elementi costitutivi.

Anzitutto, il piano triennale dei fabbisogni di personale, previsto dall'art. 6 del D. Lgs. 165/2001, rappresenta un atto programmatico che si pone "a monte" della procedura assunzionale e la cui adozione, pertanto, non può segnare la data per l'individuazione della normativa da applicare a detta procedura. Tale conclusione trova riscontro nella recente delibera Sezione Lombardia n. 74/2020, nonché nelle Linee di indirizzo per il fabbisogno di personale (allegate al DM 8 maggio 2018, attuativo dell'art. 6 ter del D. Lgs. 165/2001), le quali definiscono il piano triennale

dei fabbisogni di personale come “atto di programmazione generale” che si colloca nella fase (a valle) della programmazione generale del personale, in quanto risultato di un’attività di analisi e rappresentazione delle esigenze di forza lavoro dell’ente sia sotto il profilo quantitativo (numero delle unità di personale necessarie per assolvere la mission della Amministrazione), che qualitativo (tipologie di professionalità e competenze che meglio rispondono alle esigenze della Amministrazione), e che troverà poi il suo sbocco nella fase del reclutamento effettivo.

Analogamente, seppur per diverse ragioni, deve ritenersi che anche l’attivazione della procedura ex art. 34 bis D. Lgs. 165/2001 risulti irrilevante ai fini della individuazione della disciplina applicabile alla (successiva) procedura assunzionale.

Infatti, la procedura ex art. 34 bis D. Lgs. 165/2001 rappresenta un procedimento autonomo, seppur collegato (*rectius*: prodromico) a quello assunzionale. Tale circostanza pare confermata dal tenore letterale della norma richiamata, la quale prevede che l’Ente non possa avviare procedure assunzionali fintanto che non sia spirato il termine di legge per l’eventuale assegnazione di personale in disponibilità, comminando – peraltro – la nullità dei contratti sottoscritti in violazione della suddetta previsione. I due procedimenti sono dunque distinti, con conseguente impossibilità – logica, ancor prima che giuridica – di individuare nella data di avvio di uno il momento cui far riferimento per determinare la disciplina applicabile all’altro.

Sul punto, peraltro, la Sezione tiene ad evidenziare un ulteriore profilo. Nella particolare ipotesi in cui il procedimento ex art. 34 bis si concluda in data successiva al 20 aprile 2020 con l’assegnazione di personale ai sensi dell’art. 34 bis comma 2 (e conseguente impossibilità da parte dell’Ente di procedere all’avvio della procedura assunzionale), si ritiene che, ai fini della capacità assunzionale dell’Ente, troverà applicazione la disciplina vincolistica antecedente alla novella legislativa, posto che la procedura ex art. 34 bis ha avuto avvio sotto il vecchio regime e la successiva attività svolta consiste in attività procedurali prive di una propria autonomia funzionale (trattandosi sostanzialmente dello scorrimento dell’elenco e della verifica circa il possesso in capo al soggetto così individuato della professionalità richiesta).

Conclusivamente, dunque, nel caso di procedure assunzionali avviate dopo il 20 aprile 2020 troverà applicazione la nuova disciplina recata dall'art. 33 comma 2 del DL 34/2019 e dal decreto attuativo DM 17/03/2020, restando del tutto irrilevante la circostanza che l'Ente, in data anteriore al 20 aprile 2020, abbia approvato il piano triennale dei fabbisogni di personale (in quanto atto programmatico) ovvero abbia avviato la procedura ex art. 34 bis D. Lgs. n. 165/2001 (in quanto procedimento autonomo rispetto a quello assunzionale).

* * *

Nelle suesposte considerazioni è il deliberato della Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Toscana - in relazione alla richiesta formulata dal comune di Chiesina Uzzanese, con la nota in epigrafe indicata.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa al Presidente del Consiglio delle autonomie locali della Regione Toscana e, per conoscenza, al Sindaco del Comune richiedente.

Così deciso in Firenze, nella Camera di consiglio da remoto del 22 luglio 2020.

Il relatore
Vincenzo Del Regno

Il presidente
Cristina Zuccheretti
(firmato digitalmente)

Depositata in Segreteria il 22 luglio 2020

Il funzionario preposto al Servizio di supporto
Claudio Felli
(firmato digitalmente)