



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

composta dai magistrati:

dott.ssa Laura De Rentiis	Presidente f.f. (relatore)
dott. Luigi Burti	Consigliere
dott. Paolo Bertozzi	Primo Referendario
dott. Cristian Pettinari	Referendario
dott. Giovanni Guida	Referendario
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	Referendario

nella camera di consiglio del 14 febbraio 2017

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 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'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista la nota del 24 gennaio 2017, acquisita da questa Sezione il 27 gennaio 2017 con il prot. n. 2013, con la quale il Sindaco del Comune di Casaletto Vaprio (CR) ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiamata richiesta di parere;

Udito il relatore, Laura De Rentiis;

OGGETTO DEL PARERE

Il Sindaco del Comune di Casaletto Vaprio, con la nota indicata in epigrafe, espone nelle premesse che “conta attualmente una **popolazione pari a n. 1773 abitanti**. A seguito delle dimissioni volontarie presentate in data 10.04.2014 dalla dipendente comunale, collaboratore amministrativo, area amministrativa, servizi demografici, il posto medesimo è rimasto vacante” e, quindi, “l'Amministrazione ha intenzione di procedere all'assunzione, attraverso concorso pubblico, di un nuovo dipendente a tempo pieno ed indeterminato, a decorrere dall'anno 2017”.

Sulla scorta di detta premessa, l'ente istante richiama la normativa susseguitasi in questi anni in tema di *c.d. turn over* e conclude affermando che «per le assunzioni da effettuarsi nel 2017, pertanto, è possibile utilizzare i "resti" delle facoltà assunzionali degli anni 2014-2015-2016 (calcolati sulle rispettive cessazioni degli anni 2013-2014-2015, applicando le percentuali vigenti nel tempo, meno la spesa per le assunzioni effettuate nel triennio 2014-2015-2016).

I "resti" delle facoltà assunzionali, per l'anno 2017, sono quindi i seguenti:

- capacità assunzionali 2014: 60% dei risparmi delle cessazioni del 2013; 80% per gli enti con rapporto tra spesa del personale e spesa corrente inferiore al 25%;
- capacità assunzionali 2015: 60% dei risparmi delle cessazioni del 2014; 100% per gli enti con rapporto tra spesa del personale e spesa corrente inferiore al 25%;
- capacità assunzionali 2016: 25% dei risparmi delle cessazioni del 2015; 100% per gli enti con rapporto tra spesa del personale e spesa corrente inferiore al 25% e 75% per i comuni con popolazione fino a 10.000 abitanti con rapporto tra dipendenti e popolazione inferiore a quello previsto per gli enti dissestati».

In punto di fatto, inoltre, l'ente istante afferma di rispettare «i presupposti della citata normativa, che risultano essere seguenti:

- a) sussistenza di personale cessato nell'anno 2014;
- b) spesa complessiva del personale inferiore al 25 % delle spese correnti;

- c) rispetto del limite di spesa relativo al valore medio di spesa del triennio antecedente alla data di entrata in vigore dell'art. 3 comma 5 bis del D.L. n. 90/2014;
- d) rapporto tra dipendenti-popolazione dell'anno precedente inferiore al rapporto medio dipendenti-popolazione per classe demografica come definito triennialmente con il Decreto del Ministro dell'interno di cui all'art. 263, comma 2, del D.Lgs. 267/2000.

Detto ciò, il Comune di Casaletto Vaprio formula il seguente quesito in merito all'assunzione di un dipendente a tempo pieno e indeterminato, mediante concorso pubblico, a decorrere dall'anno 2017: è possibile utilizzare il 100% della «capacità assunzionale relativa alla cessazione intervenuta nell'anno 2014 ("resto" assunzionale anno 2015)» oppure l'utilizzo del resto della capacità assunzionale va conteggiato «nella percentuale del 75% della spesa del personale cessato»?

DIRITTO

1. Secondo ormai consolidati orientamenti assunti dalla Magistratura contabile in tema di pareri da esprimere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, occorre verificare in via preliminare se la richiesta di parere presenti i necessari requisiti di ammissibilità, sia sotto il profilo soggettivo, con riferimento alla legittimazione dell'organo richiedente, sia sotto il profilo oggettivo, concernente l'attinenza dei quesiti alla materia della contabilità pubblica.

1.1. La richiesta di parere deve essere dichiarata soggettivamente ammissibile, in quanto formulata dal Sindaco del Comune interessato.

1.2. La stessa è parimenti ammissibile sotto il profilo oggettivo, essendo le questioni interpretative proposte riconducibili alla nozione di “contabilità pubblica” strumentale all'esercizio della funzione consultiva delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, e sussistendo, altresì, tutti gli altri requisiti individuati nelle pronunce di orientamento generale, rispettivamente, delle Sezioni riunite in sede di controllo (cfr. in particolare deliberazione n. 54/CONTR/10) e della Sezione delle autonomie (cfr. in particolare deliberazioni n. 5/AUT/2006, n. 9/AUT/2009 e n. 3/SEZAUT/2014/QMIG).

2. Venendo al merito della richiesta, occorre preliminarmente osservare che la Sezione, nell'ambito dell'attività consultiva, non può sindacare nel merito le scelte dell'ente, trattandosi di opzione gestionale rimessa alla potestà amministrativa riservata dalla legge alla pubblica amministrazione, né tantomeno può valutare

l'esistenza dei presupposti che consentono di valutare come legittima l'operazione che rappresenta di voler porre in essere. Dunque, questa Sezione prenderà in esame il quesito formulato dall'ente astraendolo da ogni riferimento alla fattispecie concreta sottostante.

I) Il quadro normativo che ha regolato la c.d. disciplina del turn over negli enti locali dall'anno 2014 ad oggi.

Chiarito ciò, come già ricordato dall'ente, si sono susseguiti numerosi interventi normativi che hanno inciso sulla capacità assunzionale degli enti locali.

L'art. 3, comma 5, del decreto-legge del 24 giugno del 2014, convertito dalla legge n. 114 del 2014, come modificato dal decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito dalla legge n. 125 del 2015, aveva previsto che: «Negli anni 2014 e 2015 le regioni e gli enti locali sottoposti al patto di stabilità interno procedono ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente ad una spesa pari al 60 per cento di quella relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente. Resta fermo quanto disposto dall'articolo 16, comma 9, del decreto legge 6 luglio 2012, n.95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n.135. La predetta facoltà ad assumere è fissata nella misura dell'80 per cento negli anni 2016 e 2017 e del 100 per cento a decorrere dall'anno 2018. Restano ferme le disposizioni previste dall'articolo 1, commi 557, 557-bis e 557-ter, della legge 27 dicembre 2006, n.296. A decorrere dall'anno 2014 è consentito il cumulo delle risorse destinate alle assunzioni per un arco temporale non superiore a tre anni, nel rispetto della programmazione del fabbisogno e di quella finanziaria e contabile; è altresì consentito l'utilizzo dei residui ancora disponibili delle quote percentuali delle facoltà assunzionali riferite al triennio precedente....». Il comma 5 quater, del medesimo articolo di legge, tuttavia, innalzava le predette percentuali affermando che «Fermi restando i vincoli generali sulla spesa di personale, gli enti indicati al comma 5, la cui incidenza delle spese di personale sulla spesa corrente è pari o inferiore al 25 per cento, possono procedere ad assunzioni a tempo indeterminato, a decorrere dal 1° gennaio 2014, nel limite dell'80 per cento della spesa relativa al personale di ruolo cessato dal servizio nell'anno precedente e nel limite del 100 per cento **a decorrere dall'anno 2015**».

La norma citata, quindi, oltre ad individuare determinate capacità assunzionali espresse in termini percentuali sulle cessazioni intervenute nell'anno precedente, ha

introdotto la possibilità di cumulare le risorse destinate alle assunzioni per un arco temporale non superiore a tre anni.

Per gli anni 2015 e 2016 il legislatore, tuttavia, ha introdotto, per le assunzioni a tempo indeterminato, una disciplina derogatoria al quadro normativo esistente. Infatti, ai sensi dell'art. 1, comma 424, della legge n. 190 del 2014 (legge di stabilità 2015), modificata dall'art. 4, comma 2-bis, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n.125, “ 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...”.

Il quadro normativo appena delineato è stato oggetto di numerosi interventi in sede consultiva della Giurisprudenza contabile e, tra questi, in questa sede ci si limita a segnalare le pronunce della Sezione delle Autonomie. Con una prima delibera (deliberazione n. 26/AUT/2015/QMIG) la Sezione ha affermato il principio in base al quale “gli enti locali possono effettuare assunzioni di personale a tempo indeterminato utilizzando la capacità assunzionale del 2014 derivante dalle cessazioni di personale nel triennio 2011-2013 nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica; mentre, il budget di spesa del biennio 2015-2016 (riferito alle cessazioni di personale intervenute nel 2014 e nel 2015), è soggetto ai vincoli posti dall'articolo 1, comma 424 della legge 190 del 2014 finalizzati a garantire il riassorbimento del personale provinciale”.

La medesima Sezione, con la successiva deliberazione n. 28/SEZAUT/2015/QMIG, ha inoltre precisato che il riferimento “al triennio precedente” inserito nell’art. 4, comma 3, del decreto-legge n. 78 del 2015, che ha integrato l’art. 3, comma 5, del decreto-legge n. 90 del 2014, è da intendersi in senso dinamico, con scorrimento e calcolo dei resti, a ritroso, rispetto all’anno in cui si intende effettuare le assunzioni”.

Con la legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità per il 2016), il legislatore ha nuovamente modificato il regime delle assunzioni stabilendo nuovi limiti alla capacità assunzionali degli enti locali. Difatti, il comma 228 dell’art. 1, dispone che: “Le amministrazioni di cui all'articolo 3, comma 5, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, e successive modificazioni, possono procedere, **per gli anni 2016, 2017 e 2018**, ad assunzioni di personale a tempo indeterminato di qualifica non dirigenziale nel limite di un contingente di personale corrispondente, per ciascuno dei predetti anni, ad una spesa pari al 25 per cento di quella relativa al medesimo personale cessato nell'anno precedente. In relazione a quanto previsto dal primo periodo del presente comma, al solo fine di definire il processo di mobilità del personale degli enti di area vasta destinato a funzioni non fondamentali, come individuato dall'articolo 1, comma 421, della citata legge n. 190 del 2014, restano ferme le percentuali stabilite dall'articolo 3, comma 5, del decreto-legge 24 giugno 2014, n.90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114. Il comma 5- quater dell'articolo 3 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n.114, è disapplicato con riferimento agli anni 2017 e 2018.”

L’art. 16 del c.d. d.l. enti locali (D.L. n. 113/16 conv. con mod. nella l. 160/16), tuttavia, oltre ad aver abrogato la lettera a) dell’articolo 1, comma 557, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, all’articolo 1, comma 228, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, dopo il primo periodo, aggiunge il seguente: «Ferme restando le facoltà assunzionali previste dall'articolo 1, comma 562, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, per gli enti che nell'anno 2015 non erano sottoposti alla disciplina del patto di stabilità interno, qualora il rapporto dipendenti-popolazione dell'anno precedente sia inferiore al rapporto medio dipendenti-popolazione per classe demografica, come definito triennialmente con il decreto del Ministro dell'interno di cui all'articolo 263, comma 2, del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, la

percentuale stabilita al periodo precedente è innalzata al 75 per cento nei comuni con popolazione inferiore a 10.000 abitanti».

Da ultimo, la legge di bilancio per il 2017 (l. n. 232/2016), alla lettera d) del comma 479 dell'art. 1 ha stabilito che “ai sensi dell'articolo 9, comma 4, della legge 24 dicembre 2012, n. 243, **a decorrere dall'anno 2018**, con riferimento ai risultati dell'anno precedente e a condizione del rispetto dei termini perentori di certificazione di cui ai commi 470 e 473”, «per i comuni che rispettano il saldo di cui al comma 466, lasciando spazi finanziari inutilizzati inferiori all'1 per cento degli accertamenti delle entrate finali dell'esercizio nel quale è rispettato il medesimo saldo, nell'anno successivo la percentuale stabilita al primo periodo del comma 228 dell'articolo 1 della legge 28 dicembre 2015, n. 208, è innalzata al 75 per cento qualora il rapporto dipendenti-popolazione dell'anno precedente sia inferiore al rapporto medio dipendenti-popolazione per classe demografica, come definito triennialmente con il decreto del Ministro dell'interno di cui all'articolo 263, comma 2, del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267».

Dunque, nell'attuale quadro normativo, la capacità di *turn over* è stata sensibilmente ridotta rispetto alla previsione del decreto-legge n. 90 del 2014. Difatti, gli enti locali possono, ora, assumere per gli anni 2017 e 2018 nella misura del 25 per cento della spesa del personale cessato nell'anno precedente o del 75% quando ricorre la deroga prevista dal c.d. D.L. enti locali o dalla legge di bilancio per il 2017.

II) Nozione di capacità assunzionale.

Chiarito il quadro normativo, in merito al quesito formulato, il Comune riferisce che il rapporto dipendenti-popolazione dell'anno precedente è inferiore al rapporto medio dipendenti-popolazione per classe demografica (come definito triennialmente con il decreto del Ministro dell'interno di cui all'articolo 263, comma 2, del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267); dunque, il medesimo ente istante, avendo una popolazione superiore ai 1000 e inferiore a 10.000 abitanti e non avendo ancora proceduto a nuove assunzioni, ha una capacità assunzionale pari al 75% del *budget* formatesi prendendo come riferimento le cessazioni avvenute nel triennio precedente (che, nel caso di specie, è rappresentato dalla cessazione intervenuta nell'anno 2014).

In linea generale, questa Sezione rammenta all'ente che quando il legislatore interviene per modificare solo la percentuale del c.d. *turn over*, al fine di calcolare la “capacità assunzionale” bisogna prendere come riferimento la percentuale indicata per l'anno in cui si intende avviare la procedura di assunzione, a prescindere da quale fosse la percentuale indicata nell'anno a cui si riferiscono le cessazioni intervenute (ossia i c.d. resti). Infatti, i “resti” devono essere presi in considerazione solo per determinare l'entità del *budget* di spesa su cui va parametrata la capacità assunzionale che deve necessariamente essere rispettosa della percentuale fissata dal legislatore per l'anno in cui si intende a procedere con la nuova assunzione.

P.Q.M.

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.