



**Repubblica italiana**

**La Corte dei conti**

**Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo**

composta dai Magistrati:

Andrea BALDANZA	Consigliere f.f.
Marco VILLANI	Consigliere
Luigi DI MARCO	Consigliere (relatore)
Antonio DANDOLO	Consigliere
Giovanni GUIDA	Primo Referendario

nella Camera di consiglio del 7 marzo 2019 ha assunto la seguente

**DELIBERAZIONE**

VISTO l'articolo 100, comma 2, della Costituzione;

VISTO il T.u. delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214 e le successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, il decreto legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639 e l'articolo 27 della legge 24 novembre 2000, n. 340;

VISTO il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti e successive modifiche ed integrazioni;

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131, relativa alle *"Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3"*;

VISTA la deliberazione della Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, del 4 giugno 2009, n. 9, recante *"Modifiche ed integrazioni degli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo"*;

VISTA la deliberazione della Corte dei conti, Sezioni Riunite, del 26 marzo 2010, n. 8, recante *"Pronuncia di orientamento generale"* sull'attività consultiva;

VISTA la deliberazione della Corte dei conti, Sezioni Riunite, del 21 ottobre e 8 novembre 2010, n. 54;

VISTA la deliberazione del 14 febbraio 2019, n. 16/2019/INPR, con la quale la Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo ha approvato il *"Programma di controllo per l'anno 2019"*;

VISTO il decreto del 15 gennaio 2019, n. 3/2019, con cui sono state ripartite le funzioni di controllo ai Magistrati della Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo;

VISTA la nota del 16 gennaio 2019, protocollo n. 701, del Comune di Montereale con la quale il sindaco ha avanzato una richiesta di parere alla Sezione per il tramite del CAL;

VISTA la nota del 5 febbraio 2019, prot. n. 1262, del Consiglio regionale con la quale è stata inoltrata la richiesta di parere del Comune di Montereale nelle more dell'insediamento del nuovo CAL;

VISTA l'ordinanza del 1 marzo 2019, n. 10, con la quale il Presidente della Sezione ha deferito la questione all'esame collegiale;

UDITO il relatore, Consigliere Luigi DI MARCO,

### **FATTO**

Il Comune di Montereale (AQ), con popolazione di circa 2500 residenti, ha richiesto a questa Sezione di rendere il proprio parere in merito alla facoltà di assumere a tempo indeterminato, nel 2019, mediante utilizzo dei resti delle facoltà assunzionali del 2016 calcolate sulle cessazioni di personale avvenute nel 2015, sebbene nel 2016 non vi sia stata analoga programmazione. Nello specifico ha rappresentato che il Comune intenderebbe utilizzare i vecchi resti assunzionali del 2016 per il reclutamento degli operai di categoria B1.

Nella programmazione di personale del 2016 non sarebbero state previste le predette assunzioni, ma gli eccezionali eventi sismici che hanno interessato il territorio del comune dal 24 ottobre 2016 hanno determinato un repentino mutamento dell'organizzazione dell'Ente e delle esigenze in ordine al fabbisogno di personale generando, sin dal 2017, l'esigenza di assumere personale operaio di categoria B1 a tempo determinato nel rispetto di quanto stabilito dall'articolo 9 comma 28 del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito con legge n. 122/2010.

L'Amministrazione ritiene che le facoltà assunzionali del 2016 corrispondano al 100% delle cessazioni dell'anno precedente ed ammontino ad euro 59.727,27 calcolate in base a:

- due cessazioni avvenute nel 2015;
- un rapporto dipendenti/popolazione inferiore a quanto stabilito dal d.m. 10 aprile 2017 ai sensi dell'articolo 263 comma 2 del decreto legislativo n. 267/2000;
- un rapporto spesa personale/spesa corrente inferiore al 24%.

Il Comune ha inoltre precisato di aver già provveduto all'approvazione del Piano triennale del fabbisogno di personale 2019/2021 dando atto che per il 2019 si prevedrebbe una spesa di personale pari ad € 688.439,67 di fatto inferiore alla spesa media del triennio 2011/2013 pari ad € 760.805,53 con conseguente rispetto di quanto stabilito dall'articolo 1, comma 557 quater, della legge n. 296/2006. Ne discenderebbe che l'eventuale utilizzo delle cessazioni del 2016 non pregiudicherebbe in alcun modo il rispetto di quanto stabilito dall'art. 1, c. 557 quater, della legge n. 296/2006.

### **IN PUNTO DI AMMISSIBILITA'**

La richiesta dell'ente locale risulta ammissibile, riguardo il profilo soggettivo, poiché formulata dal legale rappresentante del Comune di Montereale (AQ) ed indirizzata al Consiglio delle Autonomie Locali; il Consiglio regionale ha correttamente provveduto ad inoltrarla alla Sezione nelle more dell'insediamento del CAL.

La richiesta di parere, inoltre, risulta ammissibile anche sotto il profilo oggettivo avendo ad oggetto questioni relative alle spese per l'assunzione di personale senz'altro afferenti alla materia della contabilità pubblica come esplicitata e perimetrata dalla più autorevole giurisprudenza contabile.

### **NEL MERITO**

L'articolo 3, comma 5, del decreto legge n. 90/2014 individuava la facoltà assunzionale degli enti locali sottoposti al patto di stabilità in un contingente di personale complessivamente corrispondente a specifiche percentuali di cessazioni degli anni precedenti a quelli di riferimento.

In particolare, negli anni 2014 e 2015 il contingente di personale assumibile era pari al 60% del personale di ruolo cessato nell'anno precedente; negli anni 2016 e 2017 all'80% e, a decorrere dall'anno 2018, al 100% delle cessazioni intervenute nell'esercizio precedente.

Il comma 5 *quater* poi, sempre per gli enti sottoposti al Patto di stabilità, ed in deroga alla disciplina generale di cui al precedente comma 5, prevedeva, per gli enti con spesa di personale pari o inferiore al 25% della spesa corrente, la possibilità di assumere, già a decorrere dal primo gennaio 2014, nei limiti del 80% della spesa relativa al personale cessato nell'anno precedente e nel limite del 100% a decorrere dal 2015.

Restavano ferme, in ogni caso, le disposizioni previste dall'articolo 1, commi 557, 557-bis e 557-ter, della legge 27 dicembre 2006, n. 296.

La capacità assunzionale degli enti locali è stata, successivamente, oggetto di riforma ad opera dell'art. 1, comma 228, della legge n. 208/2015.

Per effetto del primo periodo dell'indicato comma, le possibilità assunzionali, per gli enti sottoposti al patto di stabilità, sono scese per gli anni 2016, 2017 e 2018 al 25% della spesa relativa al medesimo personale cessato nell'anno precedente. Per l'anno 2019, invece, continua a trovare applicazione il secondo periodo del comma 5 dell'art. 3 del d.l. n. 90/2014 (100% del personale cessato nell'anno precedente).

Quanto al regime c.d. premiale previsto per gli enti a vario titolo virtuosi, per il 2016 continuava a trovare applicazione la deroga prevista dal comma 5 *quater* del d.l. n. 90/2014, mentre, per il 2017 e 2018, detta possibilità era espressamente preclusa, prevedendo l'ultimo periodo comma 228 l'espressa disapplicazione del ridetto comma 5 *quater*.

Per gli enti non sottoposti al patto di stabilità, invece, la regola generale è rimasta quella prevista dalla legge n. 296/2006 ed in particolare dall'articolo 1 comma 562 non inciso dal

decreto legge n. 90/2014. Conseguentemente la spesa per il personale non può superare il corrispondente ammontare dell'anno 2018 e si può procedere all'assunzione di personale nel limite delle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nel precedente anno.

Un'ulteriore sottocategoria di enti, è stata poi individuata, dal secondo periodo del citato comma 228, in quelli, non sottoposti al patto di stabilità nel 2015, il cui rapporto dipendenti/popolazione dell'anno precedente sia inferiore al rapporto medio dipendenti/popolazione per classe demografica definito con il decreto ministeriale di cui all'articolo 263, comma 2, del Tuel; in questo caso la percentuale è innalzata al 75% per i comuni con popolazione superiore ai 1000 abitanti limitatamente agli anni 2017 e 2018.

La legge n. 208/2015 sempre all'articolo 1 comma 228 ha infine disciplinato, il caso dei Comuni con popolazione compresa tra i 1000 ed i 5000 abitanti, come tali sottoposti al patto di stabilità, che rilevano nell'anno precedente una spesa per il personale inferiore al 24% della media delle entrate correnti registrate nei conti consuntivi dell'ultimo triennio, prevedendo per essi l'innalzamento della suddetta percentuale dal 25% al 100% delle cessazioni degli anni precedenti.

La suesposta ricostruzione delle facoltà assunzionali per categorie di enti nel triennio precedente a quello delle assunzioni programmate, si rende necessaria in quanto, sempre a norma del predetto comma 5 dell'art. 3, 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.

La Sezione delle Autonomie è poi intervenuta fornendo importanti contributi interpretativi della indicata normativa con le pronunce nn. 28/2015 e 25/2017.

Con la prima delle citate deliberazioni l'Organo nomofilattico ha avuto modo di precisare che *"il riferimento 'al triennio precedente' inserito nell'art. 4, comma 3, del d.l. n. 78/2015, che ha integrato l'art. 3, comma 5, del d.l. n. 90/2014, 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 pronuncia del 2017 invece, ha innanzitutto riaffermato che *"bisogna tenere distinte la capacità assunzionale di competenza, che è quella determinata nell'anno in cui si intende procedere all'assunzione sulla base della spesa relativa alle cessazioni intervenute nell'anno precedente, e la capacità assunzionale maturata nel triennio precedente secondo le regole all'epoca vigenti, ma non utilizzata in tutto o in parte. Quest'ultima rappresenta i cosiddetti resti assunzionali, che integrano spazi finanziari maturati che si sommano alla prima, individuati secondo il principio di diritto enunciato nella deliberazione n. 28/SEZAUT/2015/QMIG"*.

Ha poi rilevato che *"La determinazione della capacità assunzionale costituisce il contenuto legale tipico della facoltà di procedere ad assunzioni, potenzialmente correlata alle cessazioni dal servizio, costitutiva di uno spazio finanziario di spesa nei limiti dei vincoli di finanza pubblica"* e che *"I resti assunzionali sono rappresentati dalle capacità assunzionali maturate e quantificate secondo le norme vigenti ratione temporis dell'epoca di cessazione dal servizio del personale ma non utilizzate entro il triennio successivo alla maturazione. Detta quantificazione rimane cristallizzata nei predetti termini"*.

Sulla base della su esposta normativa deve pertanto concludersi che un ente sottoposto al patto di stabilità interno, fatti salvi gli ulteriori variegati limiti previsti dalla vigente normativa, possa procedere, nel 2019, ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente ad una spesa pari al 100 per cento di quella relativa al personale di ruolo cessato nell'anno 2018 ai sensi del secondo periodo del comma 5 dell'art. 3 del d.l. n. 90/2014, alla quale si cumula l'utilizzo dei residui ancora disponibili delle quote percentuali delle facoltà assunzionali riferite al triennio 2016/2018, ai sensi del quarto periodo del medesimo comma.

Le quote di turn-over disponibili, del triennio precedente, sono quindi quelle relative, per il 2018 alle cessazioni del 2017, per il 2017 alle cessazioni del 2016 e, in ultimo, per il 2016 sulle cessazioni del 2015. Attesa poi la vigenza, nel 2016, del comma 5 quater del ripetuto articolo 3 del d.l. n. 90/2014, disapplicato dall'art. 1 comma 228 della legge n. 208/2015 solo per gli anni 2017 e 2018, alla luce dell'interpretazione delle Sezioni Autonomie di questa Corte, si potrà utilizzare il 100% della spesa relativa alle cessazioni del 2015, qualora naturalmente siano rispettati i parametri di virtuosità ivi previsti.

L'applicazione del terzo periodo del comma 228 della legge n. 208/2015, nel caso di specie, invece, appare preclusa. Ciò in considerazione della circostanza che la possibilità, per i Comuni con popolazione compresa tra 1.000 e 5.000 abitanti che rilevano nell'anno precedente una spesa per il personale inferiore al 24 per cento della media delle entrate correnti registrate nei conti consuntivi dell'ultimo triennio, di innalzare la percentuale al 100 per cento, veniva introdotta solo successivamente al 2016. In effetti la novella interveniva solo con il d.l. 24 aprile 2017, n. 50 convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 2017, n. 96, e, successivamente, dall'art. 1, comma 863, legge 27 dicembre 2017, n. 205, a decorrere dal 1 gennaio 2018. Conseguentemente la norma richiamata non poteva ritenersi vigente al momento della cessazione dal servizio del personale.

Non pare ostantiva infine alla facoltà di assumere nei termini sopra riconosciuti, la circostanza che l'ente, nel 2016, non abbia provveduto alla programmazione del fabbisogno di personale atteso che la disciplina dei c.d. resti assunzionali va presa in considerazione esclusivamente per determinare, in termini teorici, l'entità del budget di spesa su cui va parametrata la capacità assunzionale stessa.

**P.Q.M.**

Nelle sopra esposte considerazioni è il parere della Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, in relazione alla richiesta formulata dal Sindaco del Comune di Montereale (AQ).

**DISPONE**

che copia della presente deliberazione, a cura della Segreteria, sia trasmessa al Presidente del Consiglio comunale e al Sindaco del Comune di Montereale (AQ) nonché al Presidente del Consiglio delle Autonomie Locali.

Così deliberato a L'Aquila, nella Camera di consiglio del 7 marzo 2019.

Il Magistrato relatore  
f.to Luigi DI MARCO

Il Presidente f.f.  
f.to Andrea BALDANZA

Depositata in segreteria il 8 marzo 2019

Il Funzionario preposto al Servizio di Supporto  
f.to Lorella Giammaria