



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DELLE AUTONOMIE

Questione di massima sulle modalità di calcolo delle capacità assunzionali per gli enti locali (art. 3, commi 3 e 5-quater, d.l. n. 90/2014, convertito in legge n. 114/2014 e art. 1, comma 228, della legge n. 208/2015)

Deliberazione n. 25/SEZAUT/2017/QMIG



Corte dei Conti

Sezione delle autonomie

N. 25/SEZAUT/2017/QMIG

Adunanza del 14 novembre 2017

Presieduta dal Presidente di sezione

Adolfo Teobaldo DE GIROLAMO

Composta dai magistrati:

Presidenti di sezione

Roberto TABBITA, Carlo CHIAPPINELLI, Simonetta ROSA, Diodoro VALENTE, Agostino CHIAPPINIELLO, Francesco PETRONIO, Josef Hermann RÖSSLER, Cristina ZUCCHERETTI, Antonio FRITTELLA, Fulvio Maria LONGAVITA, Giovanni COPPOLA, Fabio VIOLA, Maria Teresa POLITO

Consiglieri

Carmela IAMELE, Marta TONOLO, Alfredo GRASSELLI, Emanuela PESEL, Rinieri FERONE, Francesco UCCELLO, Adelisa CORSETTI, Elena BRANDOLINI, Francesco ALBO, Stefania PETRUCCI, Dario PROVVIDERA, Francesco Antonio MUSOLINO, Mario ALÌ, Paolo ROMANO, Mario GUARANY, Marcello DEGNI, Simonetta BIONDO

Primi Referendari

Stefano GLINIANSKI, Valeria FRANCHI, Giampiero PIZZICONI, Tiziano TESSARO

Referendari

Vanessa PINTO, Stefania DORIGO

Visto l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

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

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e le successive modificazioni ed integrazioni;

Visto l'art. 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Visto l'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni riunite con la deliberazione n. 14 del 16 giugno 2000 e le successive modifiche ed integrazioni;

Visto l'art. 6, comma 4, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, in legge 7 dicembre 2012, n. 213 e le successive modifiche ed integrazioni;

Vista la deliberazione n. 70/2017/PAR con la quale la Sezione di controllo per la Regione Sardegna, in riferimento alla richiesta di parere presentata dal Comune di Tratalias (CI), ha rimesso al Presidente della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 6, comma 4, del d.l. n. 174/2012, una questione di massima in ordine all'utilizzo, nel 2017, dei resti della capacità assunzionale dell'anno 2015, determinata sulla base di cessazioni intervenute nell'anno 2014;

Vista l'ordinanza del Presidente della Corte dei conti n. 17 del 12 ottobre 2017 con la quale, valutata l'insussistenza dei presupposti per il deferimento alle Sezioni riunite, l'anzidetta questione è stata rimessa alla Sezione delle autonomie;

Vista la nota n. 5604 del 6 novembre 2017, con la quale il Presidente della Corte dei conti ha convocato la Sezione delle autonomie per l'adunanza odierna;

Udito il relatore Consigliere Rinieri Ferone;

PREMESSO

La questione origina dal quesito posto da un Comune alla Sezione di controllo per la Regione Sardegna in cui si chiede:

- se l'Ente possa utilizzare nel 2017 il 100% della capacità assunzionale relativa alle cessazioni intervenute nell'anno 2014 (resto assunzionale anno 2015, ai sensi dell'art. 3, commi 3 e 5 *quater* del d.l. 90/2014, convertito in legge n. 114/2014) oppure se l'utilizzo del resto di tale capacità assunzionale debba essere conteggiato nella misura del 75% della spesa del personale cessato in applicazione dell'art. 1, comma 228, della legge n. 208/2015, come modificato dall'art 16 del d.l. n. 113/2016 convertito dalla legge 160/2016.

La Sezione remittente, analizzando il quesito, ha ritenuto sussistessero motivi per portarlo all'attenzione in sede nomofilattica. In particolare, detta Sezione richiama - su analoga questione - la Sezione regionale di controllo della Lombardia che con la deliberazione n. 23/2017/PAR del 14 febbraio 2017 ha affermato 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 procedere con la nuova assunzione».

La Sezione remittente non condivide tale orientamento sull'assunto che i resti delle pregresse capacità assunzionali, che vanno ad aggiungersi alla capacità assunzionale c.d. "*di competenza*", debbano essere conservati nella misura con cui sono stati quantificati nel periodo in cui è stata determinata la surrichiamata capacità non utilizzata, sulla base delle percentuali del *turn over* allora vigenti.

Secondo la Sezione sarda, infatti, le regole sopravvenute - diverse percentuali del *turn over* - dovrebbero riguardare, esclusivamente la capacità assunzionale c.d. "*di competenza*" dell'anno x, ovvero solo quella che deve essere determinata sulla base della spesa relativa alle cessazioni intervenute nell'anno precedente. Partendo dal concetto di resto, il quale presuppone che sia stata calcolata la capacità assunzionale di un certo anno, con i parametri allora vigenti, e che la stessa sia risultata inutilizzata in tutto o in parte, la Sezione sostiene che la porzione residua rappresenti un resto di cui è stata autorizzata la conservazione ed il successivo impiego. Rileva, inoltre, che lo stesso legislatore (art. 3, comma 5, del d.l. n. 90/2014), quando introduce o varia le percentuali del *turn over* fa sempre riferimento alla spesa relativa alle cessazioni intervenute nell'anno precedente e non anche ai resti delle pregresse capacità assunzionali, applicando, così, la regola in vigore al momento del compimento dell'atto e cioè della maturazione del resto (*tempus regit actum*). La Sezione remittente ritiene, quindi, che i resti delle facoltà assunzionali vadano ad integrare la capacità assunzionale dell'anno x (anno in cui si intende procedere alle nuove assunzioni) nella stessa misura con cui sono stati determinati nel precedente triennio e non dovrebbero soggiacere ad eventuali variazioni sulla base della percentuale di *turn over* vigente per l'anno in cui si intende procedere all'assunzione.

La questione è sottoposta al vaglio della Sezione delle autonomie nei medesimi termini del quesito posto dall'ente.

CONSIDERATO

I. Negli ultimi anni il legislatore è intervenuto più volte in materia di spesa di personale e capacità di assunzioni da parte degli enti locali, in maniera non sempre coerente in termini di sistematicità delle fonti, ma volta, in ogni caso, al principio del contenimento della spesa di cui all'art. 1 comma 557, 557-bis, 557-ter, 557-quater, l. n. 296/2006.

Gli interventi legislativi succedutisi dal 2014 sono stati e sono caratterizzati da una disciplina normativa complessa sia per quel che riguarda i meccanismi di calcolo della capacità assunzionale sia, per così dire, nella gestione di tali capacità. Per quel che riguarda il meccanismo di calcolo la legge prende in considerazione la capacità assunzionale standard, parametrata, come di consueto, sulle cessazioni dell'anno precedente e poi prevede ipotesi di modulazione di detta capacità assunzionale in funzione di specifiche variabili che consentono una flessibilità della misura "standard" in presenza di precisi presupposti. Tali variabili a volte sono riconducibili ad un criterio di virtuosità (per ricordarne solo alcune: rapporto percentuale spesa per il personale sulla spesa corrente pari o inferiore al 25%, art. 3, comma 5-quater del d.l. n. 90/2014), altre volte ad una sorta di "perequazione orizzontale" degli organici effettivi (rapporto dipendenti-popolazione residente inferiore alla media della fascia demografica di appartenenza: art. 16, d.l. n. 113/2016, che ha modificato l'art. 1, comma 228 della legge n. 208/2015; art. 1, comma 479, della legge di

bilancio 2017, legge. n. 232/2016). In sostanza, nella misura stabilita dalla legge, la capacità assunzionale può essere eterodeterminata ed in particolare, oltre che dalla misura fissa del “*turn over*”, dal risultato della gestione finanziaria di un esercizio, o da un sottodimensionamento dell’organico, vale a dire da connotazioni peculiari dell’ente.

Sotto il profilo della gestione della ripetuta capacità l’art. 3, comma 5 del d.l. n. 90/2014, così come modificato dal d.l. n. 78/2015 convertito dalla legge n. 125/2015 prevede che a decorrere dal 2014 è consentito il cumulo delle risorse destinate alle assunzioni per un arco di tempo non superiore a tre anni nel rispetto della programmazione del fabbisogno di personale e di quella finanziaria e contabile e che si possono utilizzare i residui ancora disponibili delle quote percentuali delle facoltà assunzionali riferiti al triennio precedente, da intendersi in senso dinamico con scorrimento e calcolo dei resti a ritroso rispetto all’anno in cui si intende effettuare le assunzioni (deliberazione n. 28/SEZAUT/2015/QMIG). Si tratta della cosiddetta gestione dei resti assunzionali, oggetto della questione di massima in esame e cioè della possibilità di utilizzare gli spazi di spesa di personale maturati per effetto del *turn over* realizzatosi in un esercizio non immediatamente precedente quello dell’avvio della procedura di assunzione, nella misura regolata dalla legge vigente nel momento del calcolo della capacità assunzionale, entro il triennio dalla stessa maturazione.

2. Nel caso posto all’attenzione della Sezione remittente il Comune chiede se sia possibile utilizzare nell’esercizio 2017 il 100% della capacità assunzionale 2015 non utilizzata, determinata sulla base della cessazione dal servizio intervenuta nell’anno 2014, applicando le disposizioni vigenti *ratione temporis*, contenute nell’art. 3, commi 5 e 5-*quater*, vigente nel 2015, oppure se tale resto assunzionale possa essere utilizzato nel 2017 solo nella misura del 75% prevista dalla disciplina vigente nel 2017 contenuta nell’art. 1, comma 228, secondo periodo, della legge n. 208/2015.

L’evoluzione della normativa, i cui contenuti sono stati sopra riportati, e la sua evidente portata innovativa determinano in effetti una situazione di oggettiva incertezza che trova soluzione considerando la determinazione della capacità assunzionale come il contenuto legale tipico della facoltà assunzionale potenzialmente correlata alle cessazioni dal servizio. Declinando tale capacità sul piano delle grandezze contabili la si può considerare come costitutiva di uno spazio finanziario di spesa contenuto nei limiti dei vincoli di finanza pubblica che regolano sia la stessa determinazione della capacità, ossia la percentuale di spesa *riprogrammabile* rispetto a quella cessata, sia il contenimento e la riduzione progressiva della spesa per il personale.

Il meccanismo dello *spazio finanziario*, e cioè della determinazione teorica di uno stanziamento di spesa che per essere effettivamente accesa nel bilancio necessita di passaggi procedurali e di programmazione che possono non esaurirsi nell’esercizio, per così dire, di competenza ossia di quello immediatamente successivo alla cessazione dal servizio, è stato preso in considerazione dal legislatore in due proiezioni.

La prima, nella prospettiva futura, quando consente a decorrere dall’anno 2014 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 funzionale alla possibilità di

tenere conto delle cessazioni future ma già definite (deliberazione n. 27/SEZAUT/2014/QMIG). La seconda nella retrospettiva, come giustamente osserva la Sezione remittente, guardando alla disposizione in base alla quale «...è altresì consentito l'utilizzo dei residui ancora disponibili delle quote percentuali delle facoltà assunzionali riferite al triennio precedente».

Per entrambe le prospettive l'ente ha necessità di considerare gli *spazi finanziari* delle capacità assunzionali come definiti e cristallizzati al momento della maturazione, previsto o già decorso, e ciò per esigenze di certezza delle risorse disponibili ed anche ai fini di una corretta programmazione della spesa.

Criterio questo della cristallizzazione ammesso, sia pure in ambito tematico solo affine a quello qui trattato, dalla precedente giurisprudenza di questa Corte (Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 52/2010) che per gli enti più piccoli (non sottoposti al patto) ha ritenuto possibile sommare i "resti" derivanti dalle cessazioni di più anni, fondando tale orientamento su un rilievo di fatto e cioè della difficoltà che gli enti piccoli incontrano nel raggiungere la possibilità di assunzione di una nuova unità di personale solo considerando le cessazioni anno per anno; perciò appare plausibile, pur nel rispetto della riduzione complessiva della spesa, procedere ad assunzioni che sommino le cessazioni di più anni (i cosiddetti "resti").

In sostanza, anche qui condividendo l'assunto della Sezione remittente, 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.

Le norme sopravvenute rilevano esclusivamente ai fini della determinazione della capacità assunzionale *di competenza* e non incidono sulle situazioni già definite, ancorché astrattamente, sotto un diverso, precedente, regime normativo.

La ragione di tale orientamento sta anche nella considerazione che le norme sulla capacità assunzionale nelle pubbliche amministrazioni costituiscono vincoli di spesa funzionali al coordinamento della finanza pubblica che, al pari degli altri vincoli di finanza pubblica - si pensi al patto di stabilità interno, prima, ed alle norme sul pareggio, ora, oppure alle norme sui limiti di indebitamento - incidono sulla programmazione finanziaria degli enti dotati di autonomia finanziaria variamente modulando detti interventi a seconda delle previsioni programmatiche e tendenziali definite a livello macroeconomico. Le scelte operate ogni anno con la legge di bilancio e/o con le leggi ad essa collegate imprimono, a cascata, sui vari livelli istituzionali una direzione puntuale a specifiche scelte oggetto delle politiche pubbliche ai vari livelli di governo, condizionandole.

La spesa per il personale che costituisce un fattore di rigidità dei bilanci, viene ponderata in termini di impegni finanziari in una cornice di sostenibilità e compatibilità finanziaria ed alla luce degli equilibri statici e dinamici di bilancio; equilibri che, sia pure nel rispetto del principio di

continuità dei bilanci, sono comunque espressione di uno specifico ciclo finanziario. La determinazione della capacità assunzionale teorica viene fatta in questa cornice di sostenibilità e ne conserva i connotati fino al momento della sua utilizzazione. Cornice nella quale sono valorizzate quelle specifiche *variabili* cui si accennava poco sopra (virtuosità degli enti e dimensionamento del rapporto dipendenti/popolazione) che concorrono a determinare la capacità assunzionale degli enti e che possono valere per un periodo ma non per un altro. Sganciare il momento della determinazione da quello della utilizzazione significa creare una frattura nell'attività programmatica che sfugge ad ogni possibilità di controllo.

P.Q.M.

La Sezione delle autonomie della Corte dei conti, pronunciandosi sulla questione di massima posta dalla Sezione di controllo per la Regione Sardegna con la deliberazione n. 70/2017/PAR, enuncia i seguenti principi di diritto:

“a) 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;

b) la quantificazione effettiva della capacità assunzionale al momento della utilizzazione va determinata tenendo conto della capacità assunzionale di competenza, calcolata applicando la percentuale di turn over utilizzabile secondo la legge vigente nell'anno in cui si procede all'assunzione e sommando a questa gli eventuali resti assunzionali;

c) i resti assunzionali sono rappresentati dalle capacità assunzionali maturate e quantificate secondo le norme vigenti razione 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”.

La Sezione di controllo per la Regione Sardegna si atterrà ai principi di diritto enunciati nel presente atto di orientamento, ai quali si conformeranno tutte le Sezioni regionali di controllo ai sensi dell'art. 6, comma 4, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito in legge 7 dicembre 2012, n. 213.

Così deliberato in Roma nell'adunanza del 14 novembre 2017.

Il Relatore

F.to Rinieri FERONE

Il Presidente

F.to Adolfo T. DE GIROLAMO

Depositata in segreteria il 22/11/2017

Il Dirigente

F.to Renato PROZZO

