

REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE DI CONTROLLO PER LA REGIONE SICILIANA

nella Camera di consiglio del 13 ottobre 2015 ha emesso la seguente

DELIBERAZIONE

visto l'art. 100, secondo comma, e gli artt. 81, 97, primo comma, 28 e 119, ultimo comma, della Costituzione;

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

visto il Regio Decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e successive modificazioni;

visto l'art. 2 del decreto legislativo 6 maggio 1948, n. 655, nel testo sostituito dal decreto legislativo 18 giugno 1999, n. 200;

visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il testo unico delle leggi sugli enti locali e successive modificazioni (TUEL);

vista la 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 decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modifiche nella legge 7 dicembre 2012, n. 213;

visto il decreto legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito nella legge 9 agosto 2013, n. 98, ed in particolare l'art. 49 quinquies, comma 1, lett. a);

visto l'art. 1, comma 573 della legge n. 147 del 2013, così come modificato dall'art. 1, comma 2, lett. d) del D.L. n. 151 del 30 dicembre 2013;

visto l'art. 17 co. 31 del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78 convertito con modificazioni nella legge 3 agosto 2009, n. 102;

visto l'art 6, comma 4, del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, come da ultimo modificato dall'art. 33, comma 2, del decreto legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito dalla legge n. 116 del 2014;

visto il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

vista la richiesta di parere inoltrata dal Sindaco del Comune di Santa Ninfa, con nota prot. n. 11127 del 23 ottobre 2014 (prot. Cdc n. 8493 del 23 ottobre 2014), integrata con nota n. 11456 del 24 settembre 2015 (acquisita al prot. Cdc n. 7477 del 25 settembre 2015);

vista l'ordinanza n. 227/2015/CONTR. del 28 settembre 2015, con la quale il Presidente della Sezione ha designato il magistrato relatore;

udito il magistrato relatore, referendario Francesco Antonino Cancilla;

Premesso che:

Il Sindaco del Comune di Santa Ninfa, con nota prot. n. 11127 del 23 ottobre 2014 (prot. Cdc n. 8493 del 23/10/2014), ha richiesto il parere della Corte in merito ai seguenti quesiti:

1)- alla luce dell'art. 1, comma 557 quater, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, (come novellato dal decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito dalla legge 11 agosto 2014, n. 114), se sia possibile approvare una programmazione del fabbisogno di personale che, assicurando per ciascuno degli anni oggetto di pianificazione il rispetto del nuovo parametro "fisso", costituito dal valore medio del triennio 2011/2013, contemplici (nel rispetto delle percentuali di *turn over* previste dalla legge) nel secondo e/o nel terzo anno una fluttuazione in aumento della spesa di personale rispetto a quella preventivata per il primo anno del programma;

2)- se, nonostante l'abrogazione dell'art. 76, comma 7 del 25 giugno 2008 n. 112, convertito nella legge 6 agosto 2008 n. 133, sussista comunque un obbligo di riduzione dell'incidenza percentuale della spesa di personale rispetto al complesso delle spese correnti in maniera dinamica e progressiva, cioè di anno in anno; in caso di risposta affermativa, viene richiesto se -per la determinazione di tale parametro- si debba continuare ad applicare il metodo di calcolo "al lordo" ovvero se -una volta abrogato l'art. 76, comma 7- anche per la verifica di tale parametro debbano calcolarsi le spese di personale al netto delle componenti "escluse", come per il comma 557 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296.

Con deliberazione n. 30/2015/QMIG del 27 novembre 2014, depositata il 16 gennaio 2015, la Sezione di controllo, ritenuti i quesiti ammissibili e rilevanti, ha sottoposto al Presidente della Corte dei conti la valutazione dell'opportunità di deferire alla Sezione delle autonomie, ai sensi dell'art. 6, comma 4, del decreto legge 10 ottobre 2012 n. 174, o alle Sezioni riunite, ai sensi dell'art. 17, comma 31, del decreto legge n. 78 del 2009, la questione di massima concernente la corretta interpretazione della disciplina recata dall'art. 1, commi 557 - 557 quater, della legge n. 296 del 2006 in materia di modalità di applicazione del regime vincolistico sulle spese di personale.

Con ordinanza del Presidente della Corte n. 10 del 23 febbraio 2015 la questione è stata rimessa alla Sezione delle Autonomie e trattata nell'adunanza del 4 giugno 2015.

Con nota del 26 giugno 2015 la Sezione delle Autonomie ha restituito gli atti a questa Sezione, al fine di verificare il persistente interesse del Comune al parere alla luce della normativa sopraggiunta e, in particolare, 1, comma 424, della Legge 23 dicembre 2014, n. 190.

Con deliberazione n. 251/2015/PAR la Sezione -tenuto conto della norme sopravvenute- ha disposto che il Comune richiedente, verificata la presenza di vincitori di concorso pubblico collocati nelle graduatorie vigenti o approvate entro il 2014, provvedesse a riesaminare i quesiti alla luce dell'art. 1, comma 424, della legge n. 190 del 2014, avuto riguardo ai suoi profili di efficacia in Sicilia, come definiti dalla deliberazione n. 119/2015/PAR e all'interpretazione fornita dalla deliberazione n. 19/SEZAUT/2015/QMIG della Sezione delle Autonomie.

Con nota n. 11456 del 24 settembre 2015 (acquisita al prot. Cdc n. 7477 del 25/09/2015), a firma del Sindaco, il Comune di Santa Ninfa ha chiarito di non avere graduatorie vigenti o approvate entro il 2014 e ha aggiunto di possedere risorse assunzionali da potere destinare anche quest'anno alle ordinarie procedure di reclutamento; ha pertanto ribadito l'interesse alla risposta ai quesiti.

In particolare, l'Ente ha rilevato che i vincoli assunzionali posti dalla normativa statale sono applicabili anche per gli enti locali siciliani, secondo quanto chiarito dalla Sezione con la deliberazione n. 119/2015/PAR; ha sottolineato che in materia sono intervenute diverse novità normative (nello specifico, l'art. 4, comma 3, del decreto legge n. 78 del 2015, modificativo dell'art. 3, comma 5, del decreto legge n. 90 del 2014) e sono sopraggiunte deliberazioni della Sezione delle Autonomie (n. 19/2015, n. 25/2015, n. 26/2015, n. 27/2015). Ciò nondimeno, anche alla luce di tale mutato contesto normativo, ritenendo che le pronunce della Sezione delle Autonomie non abbiano risolto i dubbi interpretativi posti con la richiesta del 23 ottobre 2014, l'ente ha insistito nella richiesta di parere.

La Sezione di controllo reputa preliminarmente ammissibile la richiesta di parere sia sotto il profilo soggettivo, essendo a firma del legale rappresentante dell'ente, sia sotto il profilo oggettivo, in quanto rispondente ai criteri elaborati dalle Sezioni Riunite con deliberazione n. 1 del 2004, e dalla Sezione delle Autonomie con deliberazione n. 5 del 17 febbraio 2006, integrati -per la delimitazione del concetto di contabilità pubblica- da ciò che è stabilito dalle Sezioni riunite centrali in sede di controllo con deliberazione n. 54/2010/CONTR.

Invero, l'elaborazione giurisprudenziale ha ripetutamente sottolineato che la funzione consultiva, attribuita alla Corte dei Conti dall'art. 7, comma 8, della legge n.131 del 2003, non solo deve essere svolta con esclusivo riferimento a specifici quesiti inerenti "*materie di contabilità pubblica*" ma deve anche riguardare "*tematiche di portata ed interesse generali*", non potendo esplicitarsi in ordine a "*singoli fatti gestionali*" di pertinenza di questa o quella Amministrazione, che conducano all'inaccettabile risultato di immettere la Corte nei processi decisionali degli enti territoriali (v., *ex plurimis*, delibera delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/2010/PAR). Deve pertanto escludersi, in ragione delle superiori osservazioni, che la funzione consultiva possa essere espletata in relazione a concrete e specifiche attività aventi riflessi di natura finanziaria o patrimoniale.

La Sezione delle Autonomie, con deliberazione n. 5 del 17 febbraio 2010, ha pertanto espresso l'esigenza che la nozione di contabilità pubblica, strumentale alla funzione consultiva, "*assuma un ambito limitato alle normative e ai relativi atti applicativi che disciplinano in generale l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina dei bilanci ed i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione della spesa, l'indebitamento, la rendicontazione ed i relativi controlli*".

La richiesta, inoltre, è formulata in modo generale ed astratto e non interferisce con l'esercizio delle funzioni giurisdizionali demandate agli altri organi di magistratura.

Esame del primo quesito

1)- Con il primo quesito il Sindaco del Comune di Santa Ninfa, alla luce dell'art. 1, comma 557 quater, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, (come novellato dal decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito dalla legge 11 agosto 2014, n. 114), chiede se sia possibile approvare una programmazione del fabbisogno di personale che, assicurando per ciascuno degli anni oggetto di pianificazione il rispetto del nuovo parametro "fisso", costituito dal valore medio

del triennio 2011/2013, contempi (nel rispetto delle percentuali di turn over previste dalla legge) nel secondo e/o nel terzo anno una fluttuazione in aumento della spesa di personale rispetto a quella preventivata per il primo anno del programma. Il Comune di Santa Ninfa ha successivamente precisato di non avere graduatorie vigenti o approvate entro il 2014 e ha aggiunto di possedere risorse assunzionali da potere destinare anche quest'anno alle ordinarie procedure di reclutamento; ha pertanto ribadito l'interesse alla risposta ai quesiti.

La risposta alle questioni prospettate dal Comune impone una precisazione metodologica.

Invero, sul tema della formulazione dei pareri concernenti le norme sul personale, la Sezione delle Autonomie nella deliberazione n. 19/SEZAUT/2015/QMIG ha esposto un condivisibile criterio metodologico, secondo cui l'esame delle questioni deve essere limitato esclusivamente alle difficoltà interpretative, sotto il profilo letterale, sistematico e logico, connesse al contenuto delle disposizioni richiamate dall'ente nella richiesta di parere. Ulteriori istituti concernenti altre facoltà e modalità assunzionali degli enti interessati, anche se ipoteticamente ed indirettamente influenzate dalla predetta disciplina normativa, restano fuori dal perimetro dell'analisi. Ciò è stato affermato dalla Sezione delle Autonomie anche in ragione della elevata complessità della disciplina in materia di personale, i cui molteplici istituti hanno proprie e diversificate regole applicative.

Tanto premesso, dovendosi evitare qualsiasi ingerenza su scelte gestionali di pertinenza dell'ente e non potendosi estendere l'esame ad altre disposizioni diverse da quelle richiamate nella richiesta di parere, la risposta della Sezione può limitarsi soltanto alla ricostruzione del quadro normativo e all'illustrazione dei principi elaborati dalla Sezione delle Autonomie, senza che sia possibile esprimere valutazioni che possano incidere sulle concrete decisioni dell'ente.

Per la risposta al quesito si rende quindi necessaria un'accurata esposizione del complesso quadro normativo e giurisprudenziale.

1)- Ricostruzione del quadro normativo

a)- La richiesta di parere si incentra sull'interpretazione del comma 557-quater dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2006 n. 296, inserito dall'art. 3 comma 5 bis del decreto legge 24 giugno 2014 n. 90, che prevede che: *"Ai fini dell'applicazione del comma 557, a decorrere dall'anno 2014 gli enti assicurano, nell'ambito della programmazione triennale dei fabbisogni di personale, il contenimento delle spese di personale con riferimento al valore medio del triennio precedente alla data di entrata in vigore della presente disposizione"*.

Il comma 557 della medesima legge n. 296 del 2006 stabilisce che: *"Ai fini del concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, gli enti sottoposti al patto di stabilità interno assicurano la riduzione delle spese di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali, garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale, con azioni da modulare nell'ambito della propria autonomia e rivolte, in termini di principio, ai seguenti ambiti prioritari di intervento: a) riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti, attraverso parziale reintegrazione dei cessati e contenimento della spesa per il lavoro flessibile; b) razionalizzazione e snellimento delle strutture burocratico-amministrative, anche attraverso accorpamenti di uffici con l'obiettivo di ridurre l'incidenza percentuale delle posizioni*

dirigenziali in organici; c) contenimento delle dinamiche di crescita della contrattazione integrativa, tenuto anche conto delle corrispondenti disposizioni dettate per le amministrazioni statali”.

Il comma 557 bis del citato art. 1 prevede che: *“Ai fini dell'applicazione del comma 557, costituiscono spese di personale anche quelle sostenute per i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, per la somministrazione di lavoro, per il personale di cui all' articolo 110 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, nonché per tutti i soggetti a vario titolo utilizzati, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture e organismi variamente denominati partecipati o comunque facenti capo all'ente”*

Infine, ai sensi del comma 557 ter del medesimo art. 1: *“In caso di mancato rispetto del comma 557, si applica il divieto di cui all'art. 76, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 , convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n.133”.*

b)- Deve poi tenersi conto del comma 424 dell'art. 1 della legge 23 dicembre 2014, n. 190, che stabilisce che: *“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”.*

Il testo del citato comma 424 è stata integrato dall'art. 4, comma 2 bis, del decreto legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito dalla legge 6 agosto 2015, n. 125, con il seguente periodo: *“E' 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 medesimo comma 424, di cui sopra, così conclude: *“Esclusivamente per le finalità di ricollocazione del personale in mobilità le regioni e gli enti locali destinano, altresì, la restante percentuale della spesa relativa al personale di ruolo cessato negli anni 2014 e 2015, salva la completa ricollocazione del personale soprannumerario. Fermi restando i vincoli del patto di stabilità interno e la sostenibilità finanziaria e di bilancio dell'ente, le spese per il personale ricollocato secondo il presente comma non si calcolano, al fine del rispetto del tetto di spesa di cui al comma 557 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296. Il numero delle unità di personale ricollocato o ricollocabile è comunicato al Ministro per gli affari regionali e le autonomie, al Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e al Ministro dell'economia e delle finanze nell'ambito delle procedure di cui all'accordo previsto dall'articolo 1, comma 91, della legge 7 aprile 2014, n. 56. Le assunzioni effettuate in violazione del presente comma sono nulle”.*

c)- Bisogna altresì considerare alcune disposizioni dell'art. 3 del decreto legge 24 giugno 2014 n. 90, convertito nella legge 11 agosto 2014, n. 114.

In particolare, viene a rilievo il comma 5 del summenzionato art. 3 del decreto legge n. 90 del 2014, come modificato da ultimo dall'art. 4, comma 3, del decreto legge n. 78 del 2015, convertito dalla legge n. 125 del 2015. Il suddetto comma 5 prevede 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. L'articolo 76, comma 7, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 è abrogato. Le amministrazioni di cui al presente comma coordinano le politiche assunzionali dei soggetti di cui all'articolo 18, comma 2-bis, del citato decreto-legge n. 112 del 2008 ¹al fine di garantire anche per i medesimi soggetti una graduale riduzione della percentuale tra spese di personale e spese correnti, fermo restando quanto previsto dal medesimo articolo 18, comma 2-bis, come da ultimo modificato dal comma 5-quinquies del presente articolo”.

d)- Inoltre, in relazione alle limitazioni alle assunzioni, va rammentato che l’abrogato art. 76, comma 7, del decreto legge n. 122 del 2008 così disponeva: *“E' fatto divieto agli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 50 per cento delle spese correnti di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale; i restanti enti possono procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite del 40 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente...”*

Nondimeno, malgrado l’abrogazione dell’art. 76, comma 7, del decreto legge n. 112 del 2008, ulteriori disposizioni limitative delle assunzioni sono comunque contenute nel comma 5 quater dell’art. 3 del decreto legge n. 90 del 2014: *“Fermi restando i vincoli generali sulla spesa di personale, gli enti indicati al comma 5 [ossia Regioni e gli enti locali sottoposti al patto di stabilità interno], 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”*.

e)- Altre norme meritevoli di attenzione sono contenute nel comma 9 del medesimo art. 3 del decreto legge n. 90 del 2014, che stabilisce che: *“All'articolo 9 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni: a) il comma 8 è abrogato; b) al comma 28, dopo il secondo periodo è inserito il seguente: "I limiti di cui al primo e al secondo periodo non si applicano, anche con riferimento ai lavori socialmente utili, ai lavori di pubblica utilità e ai cantieri di lavoro, nel caso in cui il costo del personale sia coperto da finanziamenti specifici aggiuntivi o da fondi dell'Unione europea; nell'ipotesi di cofinanziamento, i limiti medesimi non si applicano con riferimento alla sola quota finanziata da altri soggetti”*.

¹ Tale norma riguarda: *“le aziende speciali, le istituzioni e le società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo si attengono al principio di riduzione dei costi del personale, attraverso il contenimento degli oneri contrattuali e delle assunzioni di personale”*

Si rammenta pure il comma 4 quater dell'art. 11 del medesimo decreto legge n. 90 del 2014, che prevede che: *"All'articolo 16 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, e successive modificazioni, dopo il comma 31 è aggiunto il seguente: "31-bis. A decorrere dall'anno 2014, le disposizioni dell'articolo 1, comma 557, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e successive modificazioni, in materia di riduzione delle spese di personale, non si applicano ai comuni con popolazione compresa tra 1.001 e 5.000 abitanti per le sole spese di personale stagionale assunto con forme di contratto a tempo determinato, che sono strettamente necessarie a garantire l'esercizio delle funzioni di polizia locale in ragione di motivate caratteristiche socio-economiche e territoriali connesse a significative presenze di turisti, nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente"*. Tale norma, in quanto derogatoria al principio generale di riduzione delle assunzioni, è di stretta interpretazione.

Infine, è tuttora vigente il comma 4 dell'art. 76 del decreto legge n. 112 del 2008, che prevede che: *"In caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno nell'esercizio precedente è fatto divieto agli enti di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione continuata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto. E' fatto altresì divieto agli enti di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi della presente disposizione"*.

f)- In definitiva, il quadro normativo attuale è diverso rispetto a quello esistente allorché il Comune ha formulato la prima richiesta di parere nel mese di ottobre del 2014.

In primo luogo, infatti, l'art. 1, comma 424, della Legge 23 dicembre 2014, n. 190, ha previsto che 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 legge e alla ricollocazione nei propri ruoli delle unità soprannumerarie destinatarie dei processi di mobilità.

In secondo luogo, il comma 5 dell'art. 3 del decreto legge n. 90 del 2014, come modificato dall'art. 4, comma 3, del decreto legge n. 78 del 2015, convertito dalla legge n. 125 del 2015, consente a decorrere dal 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; inoltre, permette l'utilizzo dei residui ancora disponibili delle quote percentuali delle facoltà assunzionali riferite al triennio precedente.

Tutto ciò peraltro va coordinato con il comma 557 quater dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006 che, ai fini del raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, impone agli enti locali -nell'ambito della programmazione triennale dei fabbisogni di personale- il contenimento delle spese di personale con riferimento al valore medio del triennio precedente.

II)- Ricostruzione dell'elaborazione giurisprudenziale

a)- deliberazione n. 119/2015/PAR

Questa Sezione con la deliberazione n. 119/2015/PAR, depositata il 27 febbraio 2015, si è pronunciata nel senso dell'applicabilità in Sicilia dei vincoli alle spese di personale previsti dai commi 421 - 426 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014. In particolare, si è ritenuto che anche per i comuni siciliani, in attesa della definizione del processo di riorganizzazione degli

enti intermedi da parte del legislatore regionale nel rispetto delle prerogative statutarie, sussista comunque l'obbligo, per gli anni 2015 e 2016, di destinare le risorse per le assunzioni a tempo indeterminato di personale all'immissione nei ruoli dei vincitori dei concorsi pubblici e alla ricollocazione dei dipendenti in mobilità.

Con riguardo all'ulteriore priorità individuata dal comma 424 per le assunzioni del personale, ovvero il riassorbimento delle unità soprannumerarie destinatarie dei processi di mobilità, la Sezione ha chiarito che la determinazione di tali unità potrà avvenire solo con la conclusione della riorganizzazione degli enti locali da parte del legislatore regionale. A tal proposito, si rammenta che la legge regionale n. 7 del 27 marzo 2013 ha disposto l'istituzione dei Liberi Consorzi per l'esercizio delle funzioni di governo di area vasta in sostituzione delle Province regionali; la successiva legge regionale n. 8 del 24 marzo 2014 ha previsto il trasferimento delle funzioni dalle Province regionali ai costituendi Consorzi entro il termine del 31 dicembre 2014; quest'ultima data di scadenza è stata ulteriormente prorogata con la legge regionale del 20 settembre 2014, n. 26.

Va segnalato che, da ultimo, la legge regionale 4 agosto 2015, n. 15, recante il definitivo assetto dei Liberi consorzi e delle Città metropolitane, è stata impugnata dallo Stato innanzi alla Corte Costituzionale sotto molteplici profili di ritenuta illegittimità costituzionale.

Di conseguenza, nella Regione siciliana il processo di riorganizzazione degli enti locali non si è ancora concluso.

In breve, nella richiamata deliberazione n. 119/2015/PAR si è sostenuto che, ferma restando la competenza legislativa esclusiva della Regione siciliana in materia di enti locali, pure i comuni siciliani devono destinare le risorse assunzionali, per gli anni 2015 e 2016, innanzitutto all'immissione in ruolo dei vincitori di concorso pubblico collocati nelle graduatorie vigenti o approvate entro il 2014.

Tanto premesso, nella materia oggetto di esame vi sono state numerose deliberazioni della Sezione delle Autonomie, che saranno qui richiamate.

b)- deliberazione n. 21/SEZAUT/2014/QMIG della Sezione delle Autonomie

Innanzitutto, con la deliberazione n. 21/SEZAUT/2014/QMIG del 15 settembre 2014, depositata il 3 ottobre 2014, il Collegio della nomofilachia ha evidenziato che: *“I vincoli imposti dal legislatore statale all'incremento dell'aggregato “spesa di personale” devono considerarsi cogenti e, in assenza di una specifica previsione normativa, si ritiene di poter escludere dal computo della spesa di personale, ai fini della verifica del rispetto dei limiti fissati dal predetto comma 557, solo gli importi derivanti da contratti di assunzione, il cui costo sia totalmente finanziato a valere su fondi dell'Unione Europea o privati.*

Ciò in considerazione della finalità stessa della vigente disciplina in materia di riduzione della spesa di personale, che si innesta nel concorso delle autonomie locali al rispetto degli obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica, che connotano, coerentemente con gli obblighi assunti nei confronti dell'Unione Europea, l'intera disciplina vincolistica in materia di spesa di personale, la cui riduzione, non episodica, ma strutturale, impone, anche alla luce delle novità intervenute in materia, una programmazione effettiva dei fabbisogni in vista dell'ottimizzazione delle risorse”.

Il Collegio ha dunque elaborato il seguente orientamento: *“In assenza di una specifica previsione normativa, l'esclusione dal computo della spesa di personale ai fini della verifica del rispetto dei limiti fissati dall'art.1, comma 557, della legge n.296/2006 deve considerarsi limitata, in ragione della*

specifica fonte di finanziamento, agli importi derivanti da contratti di assunzione, il cui costo sia totalmente finanziato a valere su fondi dell'Unione Europea o privati".

c)- deliberazione n. 25/SEZAUT/2014/QMIG della Sezione delle Autonomie

Con la deliberazione n. 25/SEZAUT/2014/QMIG del 15 settembre 2014, depositata il 6 ottobre 2014, la Sezione delle Autonomie si è occupata del comma 557 quater dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006, come introdotto dal decreto legge n. 90 del 2014, ha così rilevato che: *"Nel dichiarato intento di conferire maggiore flessibilità al turn over, la menzionata disposizione specifica espressamente la base di spesa da prendere a riferimento ai fini della riduzione della spesa di personale, colmando così quella lacuna legislativa, presente nel comma 557, che aveva indotto questa Sezione (delibere n. 2/SEZAUT/2010/QMIG del 12 gennaio 2010 e n. 3/SEZAUT/2010/QMIG del 29 gennaio 2010) a individuare in via pretoria il parametro di raffronto nella spesa dell'esercizio precedente, "in modo tale da garantirne una diminuzione in termini costanti e progressivi, di anno in anno, coerentemente con il vigente quadro normativo, che impone la programmazione dei fabbisogni e l'ottimizzazione delle risorse disponibili".*

In luogo del menzionato parametro temporale "dinamico", il legislatore introduce - anche per gli enti soggetti al patto di stabilità interno - un parametro temporale fisso e immutabile, individuandolo nel valore medio di spesa del triennio antecedente alla data di entrata in vigore dell'art. 3, comma 5 bis, del dl n. 90/2014, ossia del triennio 2011/2013, caratterizzato da un regime vincolistico - assunzionale e di spesa - più restrittivo.

Considerata l'immediata applicabilità della norma, il Collegio non può esimersi dal considerare la questione ad esso sottoposta alla luce delle rilevanti modifiche della disciplina previgente - nel cui solco si erano sviluppati gli orientamenti ermeneutici oggetto di odierno esame - introdotte dallo jus superveniens, nel quale si rinvengono ulteriori elementi a sostegno di quanto precedentemente osservato.

In particolare, il riferimento espresso ad un valore medio triennale - relativo, come detto, al periodo 2011/2013- in luogo del precedente parametro di raffronto annuale, avvalorando ulteriormente la necessità di prendere in considerazione, ai fini del contenimento delle spese di personale, la spesa effettivamente sostenuta. In questa prospettiva, è da escludere la possibilità di ricorso a conteggi virtuali, che potrebbero alterare l'omogeneità della base di computo negli anni.

Il Collegio ha dunque concluso che: "A seguito delle novità introdotte dal nuovo art. 1, comma 557 quater, della legge n. 296/2006, il contenimento della spesa di personale va assicurato rispetto al valore medio del triennio 2011/2013, prendendo in considerazione la spesa effettivamente sostenuta in tale periodo, senza, cioè, alcuna possibilità di ricorso a conteggi virtuali.

Nel delineato contesto, le eventuali oscillazioni di spesa tra un'annualità e l'altra, anche se causate da contingenze e da fattori non controllabili dall'ente, trovano fisiologica compensazione nel valore medio pluriennale e nell'ampliamento della base temporale di riferimento"

d)- deliberazione n. 27/SEZAUT/2014/QMIG della Sezione delle Autonomie

Con la deliberazione n. 27/SEZAUT/2014/QMIG del 3 novembre 2014 la Sezione delle Autonomie, occupandosi delle novità in tema di assunzioni intervenute con l'art. 3, comma 5, del decreto legge n. 90 del 2014, prima della modifica introdotta dall'art. 4, comma 3, del decreto legge n. 78 del 2015, ha elaborato i seguenti principi di diritto: *"Per quanto riguarda la spesa del personale si ribadisce che deve essere considerato principio cardine quello di contenimento della spesa complessiva, con riferimento a quella media sostenuta nel triennio precedente, ai sensi*

dell'art. 1, comma 557 e seguenti della legge n. 296/2006. Il limite di spesa per procedere alle assunzioni nel 2014 e nel 2015 deve essere calcolato sulla base del 60% della spesa relativa a quella del personale di ruolo cessato nell'anno precedente, mentre per gli anni successivi i limiti vengono ampliati fino al 100%. Dal 2014 le assunzioni possono essere programmate destinando alle stesse, in sede di programmazione del fabbisogno e finanziaria, risorse che tengano conto delle cessazioni del triennio".

e)- deliberazione n. 19/SEZAUT/2015/QMIG della Sezione delle Autonomie

La Sezione delle Autonomie con la deliberazione n. 19/SEZAUT/2015/QMIG del 4 giugno 2015, depositata il 16 giugno 2015, si è pronunciata in merito all'interpretazione dell'art. 1, comma 424, della legge n. 190 del 2014 e al coordinamento con le disposizioni in materia di assunzioni contenute nel decreto legge 31 agosto 2013, n. 101, convertito dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125. Con tale deliberazione la Sezione delle autonomie ha chiarito che: "1) Per gli anni 2015 e 2016 la facoltà di attingere alle graduatorie di concorsi pubblici approvati da altri enti locali, astrattamente riconosciuta dall'art. 4, comma 3-ter del decreto legge 31 agosto 2013, n. 101, convertito dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125, è preclusa fino alla completa ricollocazione del personale soprannumerario senza alcuna limitazione geografica;

2) Per il 2015 ed il 2016 agli enti locali è consentito indire bandi di procedure di mobilità riservate esclusivamente al personale soprannumerario degli enti di area vasta. A conclusione del processo di ricollocazione del personale soprannumerario destinatario dei processi di mobilità, è ammissibile indire le ordinarie procedure di mobilità volontaria;

3) Se l'Ente che deve utilizzare le risorse finanziarie destinate ad assunzioni a tempo indeterminato, deve coprire un posto di organico per il quale è prevista una specifica e legalmente qualificata professionalità attestata, ove contemplato dalla legge, da titoli di studio precisamente individuati e che tale assunzione è necessaria per garantire l'espletamento di un servizio essenziale, alle cui prestazioni la predetta professionalità è strettamente e direttamente funzionale, non potrà ricollocare in quella posizione unità soprannumerarie sprovviste di tale requisiti. Sussistendo tali condizioni e constatata l'inesistenza di tali professionalità tra le unità soprannumerarie da ricollocare, l'ente potrà procedere ad assumere nei modi ordinari. Tale ricerca va riferita non al solo personale della Provincia di appartenenza, ma a tutto il personale delle Province interessate alla ricollocazione, individuato ai sensi del comma 422 dell'art. 1 della legge 190/2014.

4) la capacità di assunzioni a tempo indeterminato dei vincitori di concorso pubblico collocato nelle graduatorie dell'ente" si esaurisce con l'utilizzazione delle risorse corrispondenti "ad una spesa pari al 60 per cento (80 per cento nel 2016) di quella relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente"; le ulteriori risorse corrispondenti al complemento a cento delle ricordate percentuali è destinabile unicamente alle assunzioni per ricollocazione. Non è ammessa una promiscua utilizzazione di queste ultime risorse destinandone parte alle predette assunzioni da graduatorie.

5) nell'applicazione delle disposizioni che vincolano le risorse destinate alle assunzioni a tempo indeterminato per la parte relativa alla ricollocazione del personale soprannumerario delle province vanno considerate tutte le unità da ricollocare e non solo quelle della provincia nella cui circoscrizione territoriale ricade l'ente che deve fare le assunzioni.

6) il parametro derogatorio, previsto dal comma 424, relativo alla non computabilità delle spese del personale ricollocato nel tetto di spesa ex comma 557 dell'art. 1 della legge n. 296/06, deve intendersi esteso anche all'analogia disposizione contenuta nel successivo comma 562 relativo agli enti non soggetti al rispetto del patto di stabilità interno;

7) se il posto da coprire sia infungibile intendendosi tale, un posto per il quale è prevista una professionalità legalmente qualificata, eventualmente attestata, da titoli di studio precisamente individuati e che tale assunzione è necessaria per garantire l'espletamento di un servizio essenziale, alle cui prestazioni la predetta professionalità è strettamente e direttamente funzionale, non potrà ricollocare in quella posizione unità soprannumerarie sprovviste di tale requisiti. E se questa dovesse essere l'unica esigenza di organico da soddisfare nell'arco del biennio considerato dalla norma, una volta constatata l'inesistenza di tali professionalità tra le unità soprannumerarie da ricollocare, l'ente potrà procedere ad assumere nei modi ordinari. Tale ricerca va riferita non al solo personale della Provincia di appartenenza, ma a tutto il personale delle Province interessate alla ricollocazione come individuati ai sensi del comma 422 dell'art. 1 della legge 190/2014".

La Sezione delle Autonomie si è peraltro pronunciata sulla più recente disciplina relativa ai limiti assunzionali con altre deliberazioni di questi ultimi mesi.

f)- deliberazione n. 26/SEZAUT/2015/QMIG della Sezione delle Autonomie

Con la deliberazione n. 26/SEZAUT/2015/QMIG del 20 luglio 2015, depositata il 28 luglio 2015, la Sezione delle Autonomie ha enunciato il seguente principio di diritto: "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, sempre nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica; mentre, con riguardo al budget di spesa del biennio 2015-2016 (riferito alle cessazioni di personale intervenute nel 2014 e nel 2015), la capacità assunzionale è soggetta ai vincoli posti dall'articolo 1, comma 424 della legge 190/2014 finalizzati a garantire il riassorbimento del personale provinciale".

Nella summenzionata deliberazione n. 26 del 2015 il Collegio della nomofilachia ha rilevato che: "Ai fini dell'inquadramento della questione, questa Sezione rileva che, successivamente alla richiamata deliberazione della Sezione di controllo per la Lombardia, il legislatore è intervenuto con l'art. 4, comma 3, del decreto legge n. 78 del 19 giugno 2015, disponendo che: "All'articolo 3, comma 5, del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, dopo le parole "nel rispetto della programmazione del fabbisogno e di quella finanziaria e contabile" sono aggiunte le seguenti: "è altresì consentito l'utilizzo dei residui ancora disponibili delle quote percentuali delle facoltà assunzionali riferite al triennio precedente".

Tale novella legislativa, integrando il quadro interpretativo già fornito dalla circolare n. 1/2015 (registrata dalla Corte dei conti in data 20 febbraio 2015), autorizza i Comuni ad impiegare nel 2015 l'eventuale budget residuo del triennio 2011-2013 per assunzioni non vincolate ai sensi del comma 424. Ne consegue che per le cessazioni intervenute nel 2013, la capacità assunzionale del 2014, eventualmente rinviata nel 2015, non soggiace alle limitazioni introdotte dal citato comma 424, restando regolata da quanto previsto, per gli enti soggetti al patto di stabilità interno, dall'art. 3, comma 5, del D.L. n. 90/2014, convertito con legge n. 114/2014, che indica le quote percentuali di turn over consentite per le assunzioni di personale a tempo indeterminato".

g)- deliberazione n. 27/SEZAUT/2015/QMIG della Sezione delle Autonomie

Con la deliberazione n. 27/SEZAUT/2015/QMIG del 14 settembre 2015, depositata il 18 settembre 2015, la Sezione delle Autonomie ha affermato che: "Le disposizioni contenute nel comma 557 lett. a) dell'art. 1 della legge n. 296/2006, che impongono la riduzione dell'incidenza della spesa di personale rispetto al complesso delle spese correnti, devono considerarsi immediatamente

cogenti alla stregua del parametro fissato dal comma 557 quater e la programmazione delle risorse umane deve essere orientata al rispetto dell'obiettivo di contenimento della spesa di personale ivi indicato".

Ad avviso del Collegio, infatti, la questione sull'interpretazione dei vincoli alle assunzioni va risolta "partendo dal presupposto che restano ferme, come stabilito dallo stesso art. 3, comma 5 quarto periodo, del d.l. n. 90/2014, le previsioni di riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti, nel riconoscimento che il contenimento di spesa da realizzare, nell'ambito della programmazione triennale dei fabbisogni di risorse umane, ha come obiettivo la riduzione della spesa di personale anche in termini di incidenza percentuale rispetto al complesso delle spese di parte corrente, secondo il parametro fissato dal comma 557 quater.

Con tale interpretazione si intende, infatti, ribadire l'immediata cogenza dell'obbligo di riduzione dell'incidenza percentuale della spesa di personale quale species rispetto al genus "spesa corrente", cui, peraltro, non sembra ostare la circostanza che non risulti ancora emanato il previsto decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, volto all'individuazione di criteri e parametri di dettaglio.

L'indicata soluzione ermeneutica applica il comma 557 alla stregua del parametro introdotto dal comma 557 quater, riconoscendo a quest'ultimo finalità integrativa e non assorbente e risulta costituzionalmente orientata, alla luce della consolidata giurisprudenza in merito all'applicazione delle disposizioni in esame".

Con la medesima deliberazione n. 27 del 2015 la Sezione delle Autonomie ha confermato l'orientamento espresso nella deliberazione n. 25 del 2014, evidenziando che "l'allentamento dei vincoli assunzionali da parte del legislatore ha operato nel senso di consentire un più ampio ambito di manovra all'ente chiamato ad operare la riduzione, nel dichiarato intento di conferire maggiore flessibilità al turn over, con riferimento ad un parametro temporale fisso ed immutabile, individuato nel valore medio della spesa effettivamente sostenuta negli esercizi 2011-2013".

h)- deliberazione n. 28/SEZAUT/2015/QMIG della Sezione delle Autonomie

Una sintesi delle varie posizioni della Corte e una complessiva interpretazione delle numerose disposizioni intervenute in materia è contenuta nella deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 28/SEZAUT/2015/QMIG del 14 settembre 2015, depositata il 22 settembre 2015, ove la Corte ha enunciato i seguenti principi: "1) 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. 2) Con riguardo alle cessazioni di personale verificatesi in corso d'anno, il budget assunzionale di cui all'art. 3, comma 5-quater, del d.l. n. 90/2014 va calcolato imputando la spesa "a regime" per l'intera annualità".

Nell'ampia motivazione della citata deliberazione n. 28 del 2015 la Sezione delle Autonomie sottolinea che: "L'art. 3, comma 5, del d.l. n. 90/2014 stabilisce che la percentuale di turnover deve essere quantificata in base alla spesa relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente ("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... 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"). Il comma 3 del medesimo articolo sancisce che "... 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”.

L’art. 1, co. 424 della legge n. 194/2014 recita testualmente: “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. Esclusivamente per le finalità di ricollocazione del personale in mobilità le regioni e gli enti locali destinano, altresì, la restante percentuale della spesa relativa al personale di ruolo cessato negli anni 2014 e 2015, salva la completa ricollocazione del personale soprannumerario. Fermi restando i vincoli del patto di stabilità interno e la sostenibilità finanziaria e di bilancio dell'ente, le spese per il personale ricollocato secondo il presente comma non si calcolano, al fine del rispetto del tetto di spesa di cui al comma 557 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296. Il numero delle unità di personale ricollocato o ricollocabile è comunicato al Ministro per gli affari regionali e le autonomie, al Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e al Ministro dell'economia e delle finanze nell'ambito delle procedure di cui all'accordo previsto dall'articolo 1, comma 91, della legge 7 aprile 2014, n. 56. Le assunzioni effettuate in violazione del presente comma sono nulle”.

Con la deliberazione n. 19/SEZAUT/2015/QMIG, adottata dalla Sezione Autonomie in data 4 giugno 2015, la Corte dei conti ha chiarito che ai fini della corretta applicazione della normativa richiamata gli enti locali sono tenuti ad individuare due plafond: uno, utilizzabile indistintamente per le assunzioni da graduatorie già approvate e per la ricollocazione delle unità soprannumerarie, l’altro, destinato esclusivamente ad essere utilizzato per la ricollocazione del personale soprannumerario. Il primo plafond, è quello quantificato in termini percentuali di risparmio di spesa destinabile a nuove assunzioni negli esercizi 2015 e 2016 secondo le disposizioni di cui all’art. 3, comma 5 del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90; il secondo corrispondente al complemento a 100 delle medesime percentuali previste per gli anni 2014 e 2015. Va ricordato, tra l’altro, che la Sezione delle Autonomie ha affermato, nella deliberazione citata, che il comma 424 della legge di stabilità per il 2015 detta una disciplina temporaneamente derogatoria, con valore conformativo di tutte le necessità esegetiche che riguardano l'attuazione di quella disposizione.

In tale contesto normativo e giurisprudenziale, le risorse da destinare nel 2015 e nel 2016 alle finalità di cui al citato comma 424 sono esclusivamente quelle relative alle cessazioni intervenute, rispettivamente, nel 2014 e nel 2015.

Nello stesso senso si è espressa anche la circolare del Ministero per la semplificazione e la pubblica amministrazione n. 1/2015, registrata dalla Corte dei Conti in data 20 febbraio 2015:

“Nelle more del completamento del procedimento di cui ai commi 424 e 425 alle amministrazioni sopra individuate - tra le quali vi sono anche i Comuni - è fatto divieto di effettuare assunzioni a tempo indeterminato a valere sui budget 2015 e 2016. Le assunzioni effettuate in violazione dei commi 424 e 425 sono nulle. Rimangono consentite le assunzioni, a valere sui budget degli anni precedenti, nonché quelle previste da norme speciali... Non è consentito bandire nuovi concorsi a valere sui budget 2015 e 2016, né procedure di mobilità. Le procedure di mobilità volontaria avviate prima del 1° gennaio 2015 possono essere concluse”.

L’art. 4 del d.l. 19 giugno 2015, n. 78 ha successivamente modificato il testo dell’art. 3, comma 5 del d.l. 90/2014, prevedendo che anche gli enti sottoposti alle regole del Patto di stabilità interno possano utilizzare i c.d. “resti” derivanti dalle percentuali assunzionali annuali non utilizzate nel triennio precedente. Il nuovo testo del comma 5 cit., infatti prevede che “è altresì consentito l'utilizzo dei residui ancora disponibili delle quote percentuali delle facoltà assunzionali riferite al triennio

precedente". In aderenza all'interpretazione letterale e teleologica del combinato disposto dalle norme richiamate, la Sezione delle Autonomie ha quindi affermato nella deliberazione n. 26/2015 che "con riguardo al budget di spesa del biennio 2015-2016 (riferito alle cessazioni di personale intervenute nel 2014 e nel 2015), la capacità assunzionale è soggetta ai vincoli posti dall'articolo 1, comma 424 della legge 190/2014 finalizzati a garantire il riassorbimento del personale provinciale".

Rimanendo consentite dalla menzionata "circolare" le assunzioni a valere sui budget degli anni precedenti al 2015, nonché quelle previste da norme speciali, e in ragione della citata novella introdotta dal legislatore, ancora la deliberazione n. 26/2015 di questa Sezione ha indicato come principio che "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, sempre nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica". Fondamentale, tra i vincoli di finanza pubblica (e quindi da considerarsi implicitamente contenuto nel principio di diritto ora richiamato) contemplati dalle diverse norme di settore, è l'obbligo di un'effettiva programmazione triennale del fabbisogno di personale (ex art. 91 del d.lgs n. 267/2000) [...]

L'art. 3, comma 5, del d.l. n. 90/2014 introduce un correttivo "a regime" della regola generale sulla formazione del budget, prevedendo che il calcolo delle facoltà assunzionali a disposizione degli enti locali sottoposti al patto di stabilità interno debba essere effettuato ricomprendendo anche i residui ancora disponibili delle quote percentuali inutilizzate provenienti dagli esercizi precedenti, nel limite temporale dell'ultimo triennio.

Poiché, in base alle norme ed al principio di diritto affermato da questa Sezione nella deliberazione n. 26/2015, con riguardo specificatamente al budget di spesa per il 2015 (riferito alle cessazioni di personale intervenute nel 2014), la capacità assunzionale dell'ente locale risulta assoggettata ai vincoli posti dall'art. 1, comma 424 della legge 190/2014 finalizzati a garantire il riassorbimento del personale provinciale, gli spazi assunzionali residui connessi alle cessazioni intervenute nell'ultimo triennio, utilizzabili in base alla nuova formulazione dell'art. 3, comma 5 sopracitato, confluiscono "pro quota" nella complessiva capacità assunzionale dell'ente.

Di conseguenza i suddetti spazi assunzionali residui, conformemente alla "ratio" dell'art. 1, comma 424, della legge n. 190/2014 – così come enucleata dalla delibera n. 19/2015 di questa Sezione – possono essere destinati esclusivamente all'assunzione dei vincitori di concorso risultanti da graduatorie già vigenti o approvate al 1° gennaio 2015, ovvero per consentire la ricollocazione nei propri ruoli del personale soprannumerario.

E' da affermarsi, pertanto che le limitazioni di cui alla legge n. 190/2014, finalizzate a garantire il riassorbimento del personale provinciale, sono da ritenere operanti, con riguardo al budget di spesa per il 2015 (riferito alle cessazioni di personale intervenute nel 2014), anche nei casi in cui sia possibile utilizzare gli spazi assunzionali connessi alle cessazioni intervenute nel triennio precedente.

Essendo, invece, permesse le assunzioni a valere sui budget degli anni precedenti al 2015 (nonché quelle previste da norme speciali), gli enti locali possono effettuare assunzioni di personale a tempo indeterminato utilizzando la capacità assunzionale del 2014 derivante dai "resti" relativi al triennio 2011-2013, sempre nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica e purché siano stati osservati anche gli obblighi previsti dall'art. 3, comma 3 del d.l. n. 90/2014 (programmazione finanziaria, contabile e del fabbisogno di personale).

Per l'effetto, nel biennio 2015 – 2016 è consentita agli enti locali l'attivazione di procedure di mobilità solo per la ricollocazione del personale soprannumerario delle province, mentre le procedure di mobilità volontaria avviate prima del 1° gennaio 2015 possono essere concluse".

Nella medesima deliberazione n. 28 del 2015 la Sezione delle Autonomie si è anche pronunciata sul criterio di calcolo del budget di spesa su cui va quantificata la percentuale di sostituzione. Al riguardo, la Sezione delle Autonomie ha condiviso la posizione espressa dalla Sezione regionale della Campania nella deliberazione n. 200/2015/QMIG; ha quindi chiarito che: *“L’art. 3, comma 5-quater, del d.l. n. 90/2014 dispone che per la quantificazione del budget assunzionale si devono considerare le percentuali indicate della spesa relativa al personale di ruolo cessato dal servizio nell’anno precedente, ma senza specificarne le modalità di calcolo. Orbene, appare corretto il rilievo della Sezione remittente per cui, sul piano della logica, se si tenesse conto solo della spesa effettivamente sostenuta, sia per il budget che per il turnover, nel caso di cessazione di una sola unità di personale, avvenuta il primo mese dell’anno precedente, sarebbe possibile tenere conto della spesa correlata ad un solo mese, con effetti eccessivamente penalizzanti per gli enti; mentre sul versante delle assunzioni sarebbe possibile ridurre drasticamente l’impatto delle nuove assunzioni sul budget determinato per effetto delle cessazioni dell’anno precedente (o nel triennio, se adempiuto l’onere di programmazione) procedendo ad assunzione negli ultimi giorni dell’anno, con effetti sostanzialmente elusivi della “ratio legis” limitativa della capacità assunzionale”*. Di conseguenza: *“il budget assunzionale di cui all’art. 3, comma 5-quater, del d.l. n. 90/2014 va calcolato imputando la spesa “a regime” per l’intera annualità”*.

III)- Sintesi:

Va sottolineato che il primo quesito è stato formulato prima delle rilevanti introdotte dalla legge n. 190 del 2014 e dal decreto legge n. 78 del 2015, modificativo sia dell’art. 1, comma 424, della stessa legge n. 190 del 2014, sia dell’art. 3, comma 5, del decreto legge n. 90 del 2014. La Sezione delle Autonomie nelle più recenti deliberazioni ha esaminato anche tali disposizioni, sicché allo stato non si ravvisano motivi per discostarsi dagli orientamenti ivi espressi.

Tanto premesso, è evidente che la possibilità della fluttuazione della spesa del personale nel corso degli anni, pur nel rispetto del valore medio del triennio 2011-2013, non può essere affermata in maniera aprioristica ma deve tener conto delle specifiche previsioni normative, sopra riportate, e delle oggettive condizioni strutturali e finanziarie dell’ente.

Così come illustrato dalla Sezione delle Autonomie, infatti, da un lato, la possibilità di nuove assunzioni è stata subordinata al previo assorbimento del personale coinvolto nel processo di riforma delle province. Dall’altro lato, l’ampliamento dei margini di decisione e programmazione in capo agli enti locali è stato legato alla previa verifica in concreto di diversi parametri legati sia alla situazione finanziaria del singolo ente, sia al computo delle spese degli anni precedenti e dei risparmi derivanti dai pensionamenti, incluso il calcolo dei resti, sia al tipo di mansioni relative ai posti da mettere a concorso. In ogni caso, va garantita l’osservanza dei numerosi vincoli di finanza pubblica.

Vengono a rilievo valutazioni concrete che spettano a ciascuna amministrazione e che non possono essere contenute nel parere, che può perciò limitarsi soltanto all’interpretazione delle disposizioni.

Non va peraltro trascurato che diverse disposizioni della legge regionale n. 15 del 2015, concernente i Liberi consorzi e le Città metropolitane, sono state impugnate dal Governo. Di conseguenza, gli enti locali siciliani non sarebbero in grado di compiere un’effettiva

programmazione dei fabbisogni con conseguenti assunzioni, perché ciò potrebbe ostacolare il riassorbimento del personale delle sopresse province.

In definitiva, sulla base del panorama normativo e giurisprudenziale sopra illustrato, al primo quesito può così risponderci: *“Alla luce dell’art. 1, comma 557 quater, della legge n. 296 del 2006, come novellato dal decreto legge n. 90 del 2014, fermo restando il rispetto sia dei vincoli generali di finanza pubblica sia del parametro "fisso", costituito dal valore medio della spesa per il personale nel triennio 2011/2013, la possibilità che in sede di programmazione del fabbisogno di personale sia prevista una fluttuazione deve essere attentamente valutata dal Comune, avuto riguardo ai parametri e ai limiti fissati dalle vigenti disposizioni e, in particolare, dalle seguenti: a)- art. 76, comma 4, del decreto legge n. 112 del 2008; b)- art. 1, comma 424, della legge n. 190 del 2014, integrato dall’art. 4, comma 2 bis, del decreto legge n. 78 del 2015; c)- art. 3 del decreto legge n. 90 del 2014, come da ultimo modificato dall’art. 4, comma 3, del decreto legge n. 78 del 2015. Il Comune dovrà attenersi all’interpretazione fornita dalla Sezione delle Autonomie nelle deliberazioni n. 25/2014, 27/2014, 19/2015, 26/2015, 27/2015 e 28/2015. Inoltre, l’ente deve considerare che allo stato il processo di riforma delle province nella Regione siciliana non si è ancora completato, sicché la programmazione dovrà comunque assicurare in via prudenziale l’eventuale assorbimento del personale eccedentario delle sopresse province regionali”.*

2)- Con il secondo quesito l’ente chiede se, nonostante l’abrogazione dell’art. 76, comma 7 del decreto legge 25 giugno 2008 n. 112, convertito nella legge 6 agosto 2008 n. 133, sussista comunque un obbligo di riduzione dell’incidenza percentuale della spesa di personale rispetto al complesso delle spese correnti in maniera dinamica e progressiva, cioè di anno in anno; in caso di risposta affermativa, viene richiesto se -per la determinazione di tale parametro- si debba continuare ad applicare il metodo di calcolo “al lordo” ovvero se -una volta abrogato l’art. 76, comma 7- anche per la verifica di tale parametro debbano calcolarsi le spese di personale al netto delle componenti "escluse", come per il comma 557 dell’art. 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296.

Per la risposta al quesito, il Collegio ritiene opportuno richiamare innanzitutto la premessa metodologica sopra esposta e fondata sulla deliberazione n. 19/SEZAUT/2015/QMIG della Sezione delle Autonomie, secondo cui l’esame delle questioni deve essere limitato esclusivamente alle difficoltà interpretative, sotto il profilo letterale, sistematico e logico, connesse al contenuto delle disposizioni richiamate dall’ente nella richiesta di parere. Ulteriori istituti concernenti altre facoltà e modalità assunzionali degli enti interessati, anche se ipoteticamente ed indirettamente influenzate dalla predetta disciplina normativa, restano fuori dal perimetro dell’analisi.

a)- *quadro normativo*

L’art. 76, comma 7, del decreto legge n. 112 del 2008, abrogato dal comma 5 dell’art. 3 del decreto legge n. 90 del 2014, come modificato da ultimo dall’art. 4, comma 3, del decreto legge n. 78 del 2015, convertito dalla legge n. 125 del 2015, disponeva: *“E’ fatto divieto agli enti nei quali l’incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 50 per cento delle spese correnti di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale; i restanti enti possono procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite del 40 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell’anno precedente...”*

Nondimeno, l'art. 1, comma 557, lett. a), della legge n. 296 del 2006 stabilisce che: *“Ai fini del concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, gli enti sottoposti al patto di stabilità interno assicurano la riduzione delle spese di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali, garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale, con azioni da modulare nell'ambito della propria autonomia e rivolte, in termini di principio, ai seguenti ambiti prioritari di intervento: a) riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti, attraverso parziale reintegrazione dei cessati e contenimento della spesa per il lavoro flessibile;*

Ulteriori disposizioni limitative delle assunzioni sono contenute nel comma 5 quater dell'art. 3 del decreto legge n. 90 del 2014, che prevede che: *“Fermi restando i vincoli generali sulla spesa di personale, gli enti indicati al comma 5 [ossia regioni e gli enti locali sottoposti al patto di stabilità interno], 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”.*

b)- quadro giurisprudenziale

Sulla questione prospettata dal Comune è dirimente l'orientamento espresso dalla Sezione delle Autonomie nella deliberazione n. 27/SEZAUT/2015/QMIG, che ha affermato che: *“Le disposizioni contenute nel comma 557 lett. a) dell'art. 1 della legge n. 296/2006, che impongono la riduzione dell'incidenza della spesa di personale rispetto al complesso delle spese correnti, devono considerarsi immediatamente cogenti alla stregua del parametro fissato dal comma 557 quater del medesimo art. 1 e la programmazione delle risorse umane deve essere orientata al rispetto dell'obiettivo di contenimento della spesa di personale ivi indicato”.*

Ad avviso del Collegio, infatti, la questione sull'interpretazione dei vincoli alle assunzioni trova soluzione *“partendo dal presupposto che restano ferme, come stabilito dallo stesso art. 3, comma 5 quarto periodo, del d.l. n. 90/2014, le previsioni di riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti, nel riconoscimento che il contenimento di spesa da realizzare, nell'ambito della programmazione triennale dei fabbisogni di risorse umane, ha come obiettivo la riduzione della spesa di personale anche in termini di incidenza percentuale rispetto al complesso delle spese di parte corrente, secondo il parametro fissato dal comma 557 quater.*

Con tale interpretazione si intende, infatti, ribadire l'immediata cogenza dell'obbligo di riduzione dell'incidenza percentuale della spesa di personale quale species rispetto al genus “spesa corrente”, cui, peraltro, non sembra ostare la circostanza che non risulti ancora emanato il previsto decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, volto all'individuazione di criteri e parametri di dettaglio”.

Nella deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 27/SEZAUT/2014/QMIG, peraltro, viene ribadito che: *“Deve essere considerato principio cardine quello di contenimento della spesa complessiva, con riferimento a quella media sostenuta nel triennio precedente, ai sensi dell'art. 1, comma 557 e seguenti della legge n. 296/2006”.*

Vi è quindi una sostanziale continuità con l'orientamento espresso dalle Sezione riunite in sede di controllo nella deliberazione n. 27/2011 del 16 marzo 2011, depositata il 12 maggio 2011, ove si è affermato che: *“la spesa di personale, da raffrontare alla spesa corrente, deve essere considerata nel suo complesso, al lordo delle voci escluse nella determinazione dell'aggregato da considerare per il confronto in serie storica”.*

Non va trascurato che il calcolo “al lordo” risulta maggiormente corrispondente alle esigenze di contenimento della spesa.

E' significativo il passo della motivazione della citata deliberazione n. 27/2011, ove si osserva che: *“La lettura sistematica delle nuove disposizioni sembrerebbe escludere ai fini del calcolo della percentuale delle spese di personale rispetto alle spese correnti una esatta coincidenza tra l'aggregato spese di personale utilizzato per la verifica dell'obbligo di riduzione previsto dal comma 557 dell'art. 1 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006 (come riformulato dall'art. 14, comma 7 del D.L. 78/2010) e l'aggregato spese di personale da utilizzare ai fini della misurazione dell'incidenza di tale spesa sulla spesa corrente. Trattandosi, pertanto, non di un obbligo di riduzione della spesa, ma di un vincolo di natura strutturale all'incremento della consistenza di personale, appare utile, e maggiormente coerente, prendere in considerazione la spesa di personale nel suo complesso. Resta quindi valida la disamina delle componenti di spesa di personale da considerare ai fini delle misure di contenimento (vuoi quelle che agiscono sulla serie storica, che su quelle che riguardano il rapporto con la spesa corrente), in quanto è opportuno che ci sia continuità nell'interpretazione delle diverse componenti della spesa del personale per l'applicazione delle misure restrittive. La verifica del rispetto degli indici di incidenza tra le spese di personale e la spesa corrente, deve quindi essere effettuata considerando l'aggregato spese di personale al lordo di tutte le voci escluse.*

In conclusione, al fine di verificare il rispetto dei parametri d'incidenza tra le spese di personale e la spesa corrente, l'aggregato spese di personale può essere direttamente riferito a quello già impiegato per l'applicazione del comma 557, come descritto nelle linee guida al bilancio di previsione per il 2010, ma è necessario operare un correttivo, per ristabilire l'equilibrio del confronto con l'insieme della spesa corrente. In tale prospettiva vanno incluse nell'aggregato “spesa del personale” le voci escluse ai fini dell'applicazione del comma 557”.

III)- Sintesi

In definitiva, emerge che, malgrado l'abrogazione dell'art. 76, comma 7, del decreto legge n. 112 del 2008, l'art. 1, comma 557, lett. a), della legge n. 296 del 2006 impone alle amministrazioni di ridurre l'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti. La vigente normativa va comunque letta alla luce delle richiamate deliberazioni n. 27/2014 e n. 27/2015 della Sezione delle Autonomie, che si pongono in linea di continuità con deliberazione n. 27/2011 del 16 marzo 2011 delle Sezioni riunite in sede di controllo.

In sintesi, può risponderci al secondo quesito nel senso che: *“Nonostante l'abrogazione dell'art. 76, comma 7, del decreto legge n. 112 del 2008, sussiste l'obbligo di riduzione dell'incidenza percentuale della spesa di personale rispetto al complesso delle spese correnti in maniera dinamica e progressiva, cioè di anno in anno; per la determinazione di tale parametro deve seguirsi l'orientamento espresso dalle Sezioni Riunite in sede di controllo nella deliberazione n. 27/2011”*

P.Q.M.

Nelle considerazioni sopra esposte è il parere della Sezione di controllo per la Regione siciliana.

Copia della presente deliberazione sarà inviata, a cura della Segreteria, all'Amministrazione richiedente, nonché all'Assessorato Regionale delle Autonomie Locali e della Funzione pubblica – Dipartimento delle Autonomie locali.

Così deliberato a Palermo, nella camera di consiglio del 13 ottobre 2015.

L'ESTENSORE
(Francesco Antonino Cancilla)

IL PRESIDENTE
(Maurizio Graffeo)

Depositato in Segreteria il 10 novembre 2015

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE
(Fabio Guiducci)