



REPUBBLICA ITALIANA  
LA CORTE DEI CONTI  
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'UMBRIA  
composta dai magistrati:

Dott. Salvatore SFRECOLA	Presidente
Dott. Francesco BELSANTI	Primo Referendario
Dott.ssa Beatrice MENICONI	Primo Referendario
Dott. Antonio DI STAZIO	Primo Referendario relatore

*nella Camera di consiglio dell'8 giugno 2016*

VISTO l'art. 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 costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

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;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali;

VISTE le leggi n. 15 del 4 marzo 2009 e n. 69 del 18 giugno 2009;

VISTO il D.L. 78 del 1 luglio 2009, convertito con modificazioni dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, recante tra l'altro disposizioni in materia di attività consultiva della Corte dei conti;

VISTA la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14 del 16 giugno 2000 recante il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della stessa Corte, come modificata dalle delibere SS.RR. n. 2 del 3 luglio 2003, n. 1 del 17 dicembre 2004 e dalla delibera del Consiglio di Presidenza n. 229/CP del 19 giugno 2008;

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

VISTA la nota n. 2.992 del 21 aprile 2016 con la quale il Sindaco del Comune di Valfabbrica, per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali dell'Umbria, ha inoltrato a questa Sezione richiesta di parere, ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

VISTA l'ordinanza con la quale il Presidente di questa Sezione di controllo ha convocato la Sezione per l'odierna seduta per deliberare, tra l'altro, sulla richiesta di parere sopra indicata;

UDITO il relatore, primo referendario Antonio Di Stazio;  
RILEVATO in

#### F A T T O

Con la nota indicata in premessa il Sindaco del Comune di Valfabbrica, dopo avere premesso che:

- detto Ente, nella programmazione triennale del fabbisogno di personale fatta nel 2015, aveva previsto di utilizzare i resti delle capacità assunzionali dell'anno 2013 (cessazioni anno 2012) per l'assunzione di un profilo di Assistente Sociale part time nell'anno 2016;
  - con deliberazione nr. 26 del 28.07.2015 la Sezione Autonomie della Corte dei Conti ha chiarito la portata applicativa dell'art. 4, comma 3 del D.L. 78/2015 concernente la facoltà riconosciuta agli Enti Locali di recuperare le quote di turn over non utilizzate, riferite al triennio precedente, precisando che l'utilizzo delle capacità assunzionali residue riferibili alle cessazioni del triennio 2011-2013 non soggiacciono al vincolo di destinazione imposto dalla Legge di Stabilità per la ricollocazione del personale soprannumerario;
  - a fronte di pareri discordanti non risulta chiaro se, dopo l'approvazione della Legge 208 del 28.12.2015 (Legge di Stabilità 2016), sia ancora possibile l'utilizzo dei resti del triennio precedente;
- chiede l'avviso di questa Sezione circa la possibilità o meno di poter utilizzare i suddetti resti nell'anno 2016.

Considerato in

#### DIRITTO

L'art. 7, comma 8 della legge 5 giugno 2003 n. 131 attribuisce alle Regioni e, per il tramite del Consiglio delle Autonomie ove istituito, ai Comuni, alle Province e alle Città Metropolitane la facoltà di richiedere pareri alle Sezioni regionali di controllo nella materia della contabilità pubblica.

La Sezione Autonomie della Corte dei conti, con atto del 27 aprile 2004, al fine di garantire l'uniformità di indirizzo in materia, ha fissato principi e modalità per l'esercizio dell'attività consultiva, principi modificati ed integrati con successive delibere n. 5/AUT/2006 e n. 9/SEZAUT/2009, le quali hanno evidenziato, in particolare, i soggetti legittimati alla richiesta e l'ambito oggettivo della funzione.

Alla luce dei predetti principi va, quindi, verificata in via preliminare la sussistenza dei requisiti, soggettivo e oggettivo, di ammissibilità.

Il Collegio ritiene la richiesta di parere soggettivamente ammissibile, con riguardo sia all'Ente legittimato a proporre il parere, cioè il Comune, sia all'organo che formalmente lo ha richiesto, il Sindaco, in quanto organo politico di vertice e rappresentante legale dell'Ente.

Ai fini dell'ammissibilità oggettiva della richiesta, occorre preliminarmente verificare se i quesiti posti investano questioni di carattere generale concernenti materie della contabilità pubblica, secondo l'accezione, fatta propria dalla Sezione delle Autonomie con delibera 5/AUT/2006 del 10 marzo 2006 e dalle Sezioni riunite della Corte dei conti in sede di controllo (delibera n. 54 del 17 novembre 2010), incentrata sul "sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli

Enti pubblici”, da intendersi in senso dinamico anche in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri, quali l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziario-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli.

Nel caso di specie il quesito proposto, coinvolgendo l'applicazione di norme sull'assunzione di personale da parte degli Enti locali, verte sull'interpretazione di norme aventi natura contabile secondo l'accezione sopra precisata.

Sempre ai fini dell'ammissibilità oggettiva della richiesta, deve essere, inoltre, verificata l'esistenza di altri eventuali limiti (cd. esterni) che impediscano di rendere il parere richiesto, limiti che sono stati individuati dalla Sezione delle autonomie (nel citato atto del 27 aprile 2004 e nelle deliberazioni successive sopra richiamate) e che possono essere sintetizzati nei seguenti termini:

- a) la richiesta di parere, pur essendo originata da un'esigenza dell'Amministrazione di gestire una fattispecie concreta, non può concernere l'adozione di specifici atti di gestione né inerire ad attività già espletate, ma deve avere a oggetto questioni di carattere generale al fine di ottenere indicazioni sulla corretta interpretazione di principi, norme ed istituti riguardanti la contabilità pubblica, che poi spetterà all'Amministrazione applicare al caso di specie. In caso contrario, l'attività consultiva della Corte si risolverebbe, di fatto, in una sorta di co-amministrazione ovvero, in presenza di attività gestionale già compiuta, di una sorta di approvazione (in senso conforme vedasi, in materia di transazione, Sez. Piemonte, pareri 17 giugno 2010 n. 44 e 5 ottobre 2006 n. 4; Sez. Lombardia pareri 5 ottobre 2007 n. 21 e 18 marzo 2008, n. 14; nonché, in via generale, Sez. Lazio, parere 28 luglio 2015 n. 159);
- b) la richiesta non deve implicare valutazioni di atti o comportamenti amministrativi che siano o possano formare oggetto di procedimenti giudiziari della Corte dei conti o di altre giurisdizioni, al fine di evitare che i pareri prefigurino soluzioni non conciliabili con successive pronunce giurisdizionali ovvero con pareri riservati dalla legge ad altre autorità.

Nel caso di specie, la richiesta di parere deve ritenersi ammissibile anche sul piano oggettivo, attenendo il quesito proposto a questioni ermeneutiche di carattere generale ed astratto in tema di assunzione di personale, chiaramente riconducibili alla materia della contabilità pubblica, nell'accezione dinamica anzi descritta.

### **Nel merito**

Con il citato quesito il Comune di Valfabbrica chiede a questa Sezione se nell'anno 2016 sia ancora possibile effettuare l'assunzione di un assistente sociale part time utilizzando i resti assunzionali del triennio precedente, a seguito dell'entrata in vigore della Legge 28.12.2015 n. 208 (Legge di Stabilità 2016).

Sulla problematica dei resti assunzionali questa Sezione si è recente espressa con la deliberazione n. 28/2016 del 25 febbraio 2016, ove si fa ampio riferimento alla normativa applicabile, che viene qui riportata.

L'art. 3, comma 5, del D.L. 24 giugno 2014, n. 90, nell'originaria formulazione così recitava: *“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".*

L'art. 4, comma 3, del D.L. 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125, ha introdotto, nel corpo del comma 5 dell'art. 3 D.L. 90/2014, dopo le parole "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", la seguente frase: "è altresì consentito l'utilizzo dei residui ancora disponibili delle quote percentuali delle facoltà assunzionali riferite al triennio precedente".

Sulla problematica assunzionale sottesa al suesposto quesito si sono pronunciate numerose Sezioni territoriali di questa Corte nonché, in sede nomofilattica ai sensi del D.L. n.174/2012, la Sezione delle Autonomie con le deliberazioni n. 27/SEZAUT/2014/QMIG, n. 26/SEZAUT/2015/QMIG e n. 28/SEZAUT/2015/QMIG. Con la deliberazione n. 27/2014 detta Sezione centrale enunciava il seguente principio 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 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".

Con la deliberazione n. 26/2015 la medesima Sezione ha pronunciato 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".

Con la deliberazione n. 28/2015 la Sezione delle Autonomie ha integrato la propria precedente deliberazione n. 26/2015, affermando, tra l'altro, il seguente principio di diritto: "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".

Sulla questione dei resti assunzionali alcune Sezioni territoriali di controllo di questa Corte (Sez. Lombardia, del. 398/2015) hanno affermato che "la formulazione della disposizione introdotta con l'art. 4, comma 3, del d.l. 19 giugno 2015, n. 78 non condiziona

la facoltà di utilizzare i resti del triennio precedente ad adempimenti o oneri ulteriori. Invero, l'uso della locuzione "altresì" denota l'introduzione di una regola nuova e ulteriore rispetto alle possibilità assunzionali consentite sulla base della regola già introdotta dall'art. 3, comma 5, del DL 24 giugno 2014, n. 90 nella precedente formulazione, sopra richiamata".

In altra recente pronuncia (Sez. Toscana, del. 396/2015) è stato altresì osservato che "mentre i budget 2015/2016 (derivanti anche dalle cessazioni dei trienni precedenti il 2014 e 2015) sono integralmente destinati alle finalità di cui all'art. 1, comma 424, della l. n. 190/2014, può essere utilizzata per effettuare nuove assunzioni di personale a tempo indeterminato la capacità assunzionale del 2014 derivante dai "resti" relativi al triennio 2011/2013, sempre che sia assicurato il rispetto dei vincoli di finanza pubblica (rispetto del patto di stabilità, dell'art. 1, commi 557 e seguenti, della l. n. 296/2006, delle percentuali di turn over, quantificate in base alla spesa di personale cessato nell'anno precedente, secondo le previsioni dell'art. 3, comma 5, del d.l. n. 90/2014) e siano stati osservati, a suo tempo, gli obblighi previsti dall'art. 3, comma 3, del d.l. n. 90/2014 (programmazione finanziaria e contabile del fabbisogno di personale).".

Va a questo punto verificato, come richiede il quesito in esame, se la facoltà di utilizzare i resti assunzionali del triennio precedente sia tuttora consentita agli enti locali a seguito dell'entrata in vigore della L. 28.12.2015, n. 208 (legge di stabilità per il 2016), atteso che l'art. 1, comma 228, dispone che le Amministrazioni di cui all'art. 3, comma 5, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 e s.m.i. *"possono procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato di qualifica non dirigenziale nel limite di un contingente di personale corrispondente, per ciascuno dei predetti anni, ad una spesa pari al 25 per cento di quella relativa al medesimo personale cessato nell'anno precedente..."*.

In una recente pronuncia altra Sezione di controllo di questa Corte (Sez. Molise, del. 63/2016) ha ritenuto che la legge di stabilità 2016 ha introdotto una forte limitazione alla possibilità di *turn-over* ridefinendo la capacità assunzionale degli enti locali per gli anni 2016, 2017 e 2018 nella misura del 25 per cento della spesa del personale cessato nell'anno precedente, ma nulla ha innovato in ordine alla perdurante possibilità per gli enti locali di effettuare assunzioni a tempo indeterminato a valere sui residui ancora disponibili delle quote percentuali delle facoltà assunzionali riferite al triennio precedente, secondo la disciplina contenuta nell'art. 3, comma 5, del d.l. n.90/2014, nel testo modificato dall'art.4, comma 3, del decreto legge n.78 del 19 giugno 2015. Ciò sull'assunto per cui le limitazioni introdotte dalla citata disposizione sono finalizzate unicamente alla riduzione o al contenimento della spesa per il personale non risultando tale obiettivo pregiudicato dall'utilizzo dei citati resti assunzionali.

La Sezione condivide il suesposto orientamento, osservando che, ove il legislatore avesse inteso sopprimere la facoltà assunzionale riferibile ai resti non ancora utilizzati, lo avrebbe detto espressamente secondo il noto brocardo *"ubi lex voluit dixit, ubi lex noluit tacuit"*.

In conclusione, ritiene il Collegio che il Comune di Valfabbrica possa utilizzare a fini assunzionali, nell'anno 2016, i "resti" dell'anno 2013, essendo detta annualità inclusa nel precedente triennio (2013-2015), secondo l'accezione dinamica adottata dalla Sezione

delle Autonomie nella citata pronuncia n. 28 del 2015, dalla quale vi è ragione di discostarsi.

**P. Q. M.**

**La Corte dei conti - Sezione di controllo per l'Umbria**

rilascia nelle suesposte considerazioni il parere, indicato in epigrafe, richiesto dal Comune di Valfabbrica.

**Dispone**

che, a cura della Segreteria, copia della presente deliberazione sia trasmessa al Comune di Valfabbrica per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali dell'Umbria.

Così deciso in Perugia, nella Camera di consiglio dell'8 giugno 2016.

Il Relatore

f.to Dott. Antonio Di Stazio

Il Presidente

f.to Dott. Salvatore SFRECOLA

Depositato in Segreteria il 15 giugno 2016

Il Direttore della Segreteria

f.to Dott.ssa Melita Di Iorio