

**LA CORTE DEI CONTI**  
**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA CAMPANIA**

**Del/Par n.78 /2018**

composta dai seguenti magistrati:

Pres. Fulvio Maria Longavita

Cons. Rossella Cassaneti

Cons. Alessandro Forlani

Cons. Rossella Bocci

I Ref. Francesco Sucameli

I Ref. Carla Serbassi

Relatore

**ha adottato la seguente deliberazione nella camera di consiglio del 15 giugno 2018**

Visto l'art.100, comma 2, della Costituzione;

Vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001 n° 3;

Visto il r.d. 12 luglio 1934 n° 1214 e le successive modificazioni ed integrazioni, recante l'approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti;

Vista la legge 14 gennaio 1994 n° 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

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 regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione n° 14/DEL/2000 del 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

Vista, in particolare, la deliberazione n° 229 del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti, approvata in data 19 giugno 2008 ai sensi dell'art. 3, comma 62, della legge 24 dicembre 2007 n° 244;

Vista la deliberazione n° 9/SEZAUT/2009/INPR della Sezione delle autonomie della Corte dei conti in data 4 giugno-3 luglio 2009;

Visto l'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009 n° 78, convertito nella legge 3 agosto 2009 n° 102;

Vista la deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Campania n° 74/2009 del 30

settembre 2009;

Visti altresì i principi decisionali individuati dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti con la deliberazione n° 8/AUT/2008 del 12 maggio-4 luglio 2008 e le indicazioni procedurali di cui alla nota del Presidente della Corte dei conti n° 2789 del 28 settembre 2009;

Vista la nota prot. n. 22933 del 14 maggio 2018, a firma del sindaco del Comune di Pompei (Na);

Vista l'ordinanza presidenziale n.26/2018, con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della Sezione;

Udito il relatore, Carla Serbassi

### **FATTO**

Con la nota indicata in epigrafe, il Sindaco del Comune di Pompei pone a questa Corte i seguenti quesiti, di cui il primo riguardante le assunzioni a tempo indeterminato, e il secondo il personale a tempo determinato:

“A) se nel calcolo del budget assunzionale, nella nozione di personale cessato: 1) si debba far riferimento alla effettiva posizione economica del dipendente al momento della cessazione del rapporto di lavoro, quale nozione di spesa del personale nel suo complesso...; 2) ovvero alla posizione economica di partenza.

B) posto che il costo del lavoro flessibile per l'anno di intervento deve essere calcolato al “netto” degli importi previsti per gli incarichi ex art. 110 Tuel, se il limite (costituito dal 50% o 100% del lavoro flessibile) dell'anno 2009 debba essere anch'esso considerato al netto della voce suindicata”.

### **DIRITTO**

In rito, nel richiamare l'orientamento sin qui seguito dalla Sezione in ordine alle richieste di parere avanzate direttamente dall'organo comunale munito di rappresentanza legale esterna, il Collegio ritiene soggettivamente ammissibile, nelle more della istituzione del Consiglio delle autonomie locali nella Regione Campania, l'istanza in esame, in quanto formulata dall'organo di vertice dell'Amministrazione, legittimato ad esprimere la volontà dell'Ente e ad impegnare lo stesso verso l'esterno.

Quanto al requisito dell'ammissibilità oggettiva, alla luce dei principi forniti dalla Sezione delle Autonomie e dalle Sezioni riunite di questa Corte, il Collegio considera che l'interpretazione delle norme che regolano la disciplina del personale è preordinata alla materia della contabilità pubblica, al fine del coordinamento della finanza pubblica e della salvaguardia degli equilibri di bilancio e che, come tale, rientra nel concetto di contabilità pubblica, pur ritenendo di poter fornire all'Amministrazione richiedente esclusivamente indicazioni di principio, volte a coadiuvare quest'ultima nell'esercizio delle proprie funzioni, escludendo ogni possibile riferimento alla gestione concreta dell'attività del Comune, nei termini che seguono.

In merito al quesito A), come accenna anche il comune istante, la Sezione delle Autonomie di questa Corte, con Del. n. 28 del 14 settembre 2015, in occasione della risoluzione di una questione ad essa deferita (proprio da questa Sezione di controllo - Del. n. 200/2015) in merito alla corretta interpretazione dell'art. 3, comma 5-quater del d.l. n. 90/2014, con riferimento al criterio di determinazione del budget di spesa degli enti locali per le assunzioni di personale a tempo indeterminato sul quale calcolare la percentuale di sostituzione del personale di ruolo cessato dal servizio nell'anno precedente, ha aderito alla soluzione prospettata dalla Sezione remittente (criterio del riferimento, direttamente, al contingente di personale effettivamente cessato, e solo indirettamente alla conseguente spesa).

Ciò in quanto, sostiene la predetta Sezione delle Autonomie "...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", concludendo che "Con riguardo alle cessazioni di personale verificatesi in corso d'anno, il budget assunzionale di cui all'art. 3, comma 5-quater, del dl n. 90/2014 va calcolato imputando la spesa "a regime" per l'intera annualità".

La Sezione di controllo Corte dei conti per la Campania si è dunque adeguata alla suddetta interpretazione (con Del. n. 222/2015) considerando che il meccanismo del turn-over "è concepito in una logica programmatoria e..."a regime", di tendenziale mantenimento del contingente di personale in essere, a salvaguardia della continuità dei servizi erogati....Ne consegue che la spesa costituente il budget non va dedotta mediante una mera operazione aritmetica a consuntivo, ma nella stessa logica programmatoria e di tutela della continuità operativa, sulla base di quella ordinariamente sostenuta per il personale cessato".

In proposito non può, però, farsi a meno di evidenziare un altro fondamentale passo della deliberazione della Sezione delle Autonomie sopra citata, e cioè quello riferito ai rischi insiti nella mutevolezza della normativa in materia di personale che "costringe l'interprete che non voglia pretendere di sostituirsi al legislatore a "ricostruire", dopo ogni intervento di quest'ultimo, il quadro giuridico entro il quale devono muoversi gli operatori, nel tentativo di fornire indicazioni rispettose della lettera e della *ratio legis* e dotate di intrinseca coerenza logica. Non si può omettere di ricordare, inoltre, che nella specifica materia della capacità assunzionale degli enti locali è prevista una severa sanzione (la nullità delle assunzioni effettuate) per la violazione di norme redatte tuttavia con tecnica legislativa non sempre impeccabile e dal contenuto spesso poco chiaro".

Tali osservazioni rendono palese come l'assunzione di personale resti in concreto subordinata al riscontro, da parte del comune di Pompei, della reale sussistenza di tutte le condizioni (di fatto e di diritto) che consentono l'assunzione stessa, ai sensi delle norme di riferimento, la cui esaustiva individuazione e verifica resta affidata alle responsabili valutazioni del comune medesimo.

Basti ricordare, solo in via esemplificativa, l'obbligo di adozione del piano triennale dei

fabbisogni (dal quale potrebbe ben evincersi, a titolo esemplificativo, che ci sia necessità di un archivist, anziché di un funzionario, quale soggetto cessato nell'anno precedente, rendendo inutile, tale accertamento, ogni considerazione fino ad ora svolta in merito alla metodologia di calcolo da adottarsi per le nuove assunzioni, in quanto il costo relativo rientrerebbe ampiamente nel plafond assunzionale), della ricognizione annuale delle eccedenze, l'obbligo del conseguimento dei saldi non negativi tra entrate e spese, con invio della relativa certificazione e, comunque, il generale obbligo di contenimento della spesa di personale da parte delle pubbliche amministrazioni, previsto ogni volta da specifiche norme.

Valga in proposito, inoltre, segnalare che, alla norma oggetto della sopra menzionata deliberazione della Sez. Autonomie n. 28/2015 (art. 3, comma 5quater del d.l. n. 90/2014, richiamata dall'ente istante), sono seguite:

- l'art. 1, c. 424, della l. n. 190/2014 (che ha previsto l'obbligo per gli enti di destinare le risorse disponibili all'immissione in ruolo dei vincitori di concorso pubblico collocati nelle proprie graduatorie, e alla ricollocazione delle unità soprannumerarie destinatarie dei processi di mobilità del personale provinciale);

- l'art. 1, c. n. 228, della l. n. 208/2015 (che ha ridisegnato il regime delle assunzioni prevedendo assunzioni per il personale non dirigenziale nel limite di un contingente pari al 25% della spesa relativa al personale cessato nell'anno precedente, con disapplicazione, per gli anni 2017 e 2018, del comma 5 quater dell'art. 3 del d.l. n. 90/2014);

- successivamente è intervenuto il d.l. n. 113/2016, come integrato dall'art. 22, c. 2 del d.l. n. 50/2017, che ha previsto un innalzamento della percentuale di assunzioni, ove ne ricorrano i presupposti, per cui, dal descritto quadro normativo emerge che, per il 2017 la capacità assunzionale è pari al 25 per cento della spesa relativa al personale cessato nell'anno precedente, percentuale che può essere innalzata al 75% o al 100% là dove ricorrano i presupposti per la deroga (cfr., per una esaustiva analisi dell'evoluzione della normativa in tema di assunzioni, la Del. n. 94/2017, Sez. Contr. per la Regione Sardegna di questa Corte dei conti).

A chiusura si riporta quanto dichiarato, di recente, dalla medesima Sezione delle Autonomie, con Del. n. 25 del 20 novembre 2017 che, in materia di capacità assunzionale ribadisce i concetti sopra espressi, dichiarando che "...la capacità assunzionale rappresenta uno spazio finanziario di spesa, da contenere nei limiti dei vincoli di finanza pubblica", nell'evidente ottica di responsabilizzazione degli enti locali, nella gestione delle loro risorse, da attuarsi nell'ambito del rispetto di tutti i vincoli previsti da disposizioni normative.

In merito al quesito **B)** si ritiene utile, dapprima, ricordare il contenuto della norma in questione (art. 9, comma 28, del d.l. 78/2010), che dispone: "A decorrere dall'anno 2011, le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, le agenzie, incluse le Agenzie fiscali di cui agli articoli 62, 63 e 64 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, e successive modificazioni, gli enti pubblici non economici, le università e gli enti pubblici di cui all'articolo 70, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni e integrazioni, le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura fermo quanto previsto dagli articoli 7, comma 6, e 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, possono avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nel limite del 50

per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009. Per le medesime amministrazioni la spesa per personale relativa a contratti di formazione-lavoro, ad altri rapporti formativi, alla somministrazione di lavoro, nonché al lavoro accessorio di cui all'*articolo 70, comma 1, lettera d) del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276*, e successive modificazioni ed integrazioni, non può essere superiore al 50 per cento di quella sostenuta per le rispettive finalità nell'anno 2009.

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.

Le disposizioni di cui al presente comma costituiscono principi generali ai fini del coordinamento della finanza pubblica ai quali si adeguano le regioni, le province autonome, gli enti locali e gli enti del Servizio sanitario nazionale.

Per gli enti locali in sperimentazione di cui all'*articolo 36 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118* per l'anno 2014, il limite di cui ai precedenti periodi è fissato al 60 per cento della spesa sostenuta nel 2009.

A decorrere dal 2013 gli enti locali possono superare il predetto limite per le assunzioni strettamente necessarie a garantire l'esercizio delle funzioni di polizia locale, di istruzione pubblica e del settore sociale nonché per le spese sostenute per lo svolgimento di attività sociali mediante forme di lavoro accessorio di cui all'*articolo 70, comma 1, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276*.

Le limitazioni previste dal presente comma non si applicano agli enti locali in regola con l'obbligo di riduzione delle spese di personale di cui ai commi 557 e 562 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e successive modificazioni, nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente. Resta fermo che comunque la spesa complessiva non può essere superiore alla spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009.

Sono in ogni caso escluse dalle limitazioni previste dal presente comma le spese sostenute per le assunzioni a tempo determinato ai sensi dell'articolo 110, comma 1, del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

....Il mancato rispetto dei limiti di cui al presente comma costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale. Per le amministrazioni che nell'anno 2009 non hanno sostenuto spese per le finalità previste ai sensi del presente comma, il limite di cui al primo periodo è computato con riferimento alla media sostenuta per le stesse finalità nel triennio 2007-2009”.

In questo ambito, la questione interpretativa sottesa al predetto quesito concerne la corretta modalità di calcolo del costo del lavoro flessibile, data la novella legislativa (d.l. n. 113/2016), che ha espressamente escluso l'applicazione dei limiti del comma 28 del d.l. su menzionato a tutte le assunzioni temporanee di cui all'art. 110, c. 1, TUEL.

Specificamente l'Ente chiede di sapere “Se, pertanto, il costo per il lavoro flessibile per l'anno di intervento deve essere calcolato al netto degli importi previsti per gli incarichi ex art. 110 TUEL, non è chiaro se il limite (costituito dal 50% o 100% del lavoro flessibile) dell'anno 2009 debba essere anch'esso considerato al netto della voce suindicata”.

Ragioni di logica inducono a sostenere che se le assunzioni ex art. 110 (incarichi a contratto per qualifiche dirigenziali o di alta specializzazione) sono divenute ormai totalmente svincolate dai

limiti di cui al comma 28 dell'art.9 del d.l. n. 78/2010, e dunque nella piena disponibilità decisionale degli enti (fermi naturalmente tutti gli altri vincoli previsti da norme di legge o di regolamento), le stesse devono essere escluse dalla base di calcolo per le normali assunzioni di personale a tempo determinato, che deve rapportarsi esclusivamente alle stesse categorie di personale.

L' intervento normativo del 2016 riconfigura l'istituto per la parte relativa agli incarichi ex art.110, comma 1, Tuel, con ciò influenzando sia sulle nuove assunzioni che sui parametri di riferimento delle stesse.

Non può tuttavia non ribadirsi, anche a questo proposito, come l'assunzione di personale a tempo determinato resti subordinata al riscontro, da parte del comune di Pompei, della reale sussistenza di tutte le condizioni (di fatto e di diritto) che ne consentono l'assunzione, ai sensi delle norme di riferimento, nell'ambito della sua discrezionalità amministrativa e delle conseguenti responsabili sue valutazioni

**P. Q. M.**

Nelle valutazioni e considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, per il tramite del Servizio di supporto, all'Ente istante.

Così deliberato in Napoli, nella camera di consiglio del 15 giugno 2018.

Il relatore  
Carla Serbassi

Il Presidente  
Fulvio Maria Longavita

Depositato in Segreteria in data 15 giugno 2018

Il Direttore del Servizio di supporto  
dott. Mauro Grimaldi

