



## SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott.ssa Simonetta Rosa	Presidente
dott. Marcello Degni	Consigliere
dott. Giampiero Maria Gallo	Consigliere
dott. Mauro Bonaretti	Consigliere
dott. Luigi Burti	Consigliere
dott.ssa Rossana De Corato	I Referendario
dott. Giovanni Guida	I Referendario
dott. Sara Raffaella Molinaro	I Referendario
dott.ssa Alessandra Cucuzza	Referendario
dott. Ottavio Caleo	Referendario
dott.ssa Marinella Colucci	Referendario (relatore)

**nella camera di consiglio del giorno 26 febbraio 2019 ha assunto la seguente**

### DELIBERAZIONE

visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

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", in particolare l'articolo 7, comma 8;

vista la nota acquisita al protocollo di questa Sezione al n. 860 del 18 febbraio 2019, con cui il Sindaco del Comune di Tresivio (SO) ha chiesto un parere;

vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per deliberare sulla sopra indicata richiesta;

udito il relatore, dott.ssa Marinella Colucci.

### PREMESSA

Il Sindaco del Comune di Tresivio chiede un parere in merito al calcolo dei resti assunzionali.

Nella richiesta di parere, in particolare, si legge quanto segue:

*"Con la presente siamo a chiedere dei chiarimenti in merito alle modalità di calcolo dei resti assunzionali, al fine di fare una programmazione del personale nella maniera più corretta. Si premette in primo luogo che lo scrivente Comune di Tresivio ha un numero di dipendenti di ruolo ben al di sotto di quelli previsti dal Decreto del Ministro dell'Interno del 10 aprile 2017 per gli enti in dissesto.*

*Da anni, a causa di una normativa sulle assunzioni che, paradossalmente, anziché premiare, penalizza fortemente chi in passato è stato virtuoso nella gestione della spesa del personale, ha*

*visto di anno in anno ridursi le proprie capacità assunzionali, assistendo alla cessazione per pensionamento o dimissione dei propri dipendenti con la preoccupazione di chi sa di dover affrontare il rischio del fermo amministrativo sulle funzioni istituzionali e strategiche.*

*Finalmente nel 2019 il Legislatore riconosce la possibilità di coprire il 100% delle cessazioni dell'anno precedente cui si aggiungono i resti assunzionali, il cui calcolo tuttavia appare dubbio nelle modalità.*

*Se si dovesse aderire ad un'interpretazione restrittiva che somma i resti di cessazioni pregresse al 2018, ancora non coperte, secondo le percentuali in vigore nell'anno successivo alla cessazione, il Comune si troverebbe, a fronte di n. 3 cessazioni intervenute negli anni 2015-2016 e non ancora coperte, a poter assumere solo una nuova unità di personale a 12 ore, con grave danno alla continuità dei servizi, restando ad oggi in dotazione organica solo n. 8 dipendenti compresi n. 2 operai, a cui va sommata l'unità da coprire.*

*Se si dovesse, invece, come auspicabile per comuni carenti di personale come lo scrivente Comune di Tresivio, aderire ad un'interpretazione più elastica che somma i resti di cessazioni pregresse al 2018, ancora non coperte, secondo la nuova percentuale attuale del 100% delle cessazioni del triennio precedente, il Comune si troverebbe a poter assumere, a fronte delle cessazioni appena ricordate, almeno n. 1 unità a 22 ore settimanali di servizio.*

*Si chiede a questo proposito se sia possibile applicare la tesi interpretativa più elastica".*

#### **CONSIDERATO**

1. In via preliminare, occorre verificare se la richiesta di parere ricevuta presenta i necessari requisiti di ammissibilità, sia sotto il profilo soggettivo, con riferimento alla legittimazione dell'organo richiedente, sia sotto il profilo oggettivo, concernente l'attinenza dei quesiti posti alla materia della contabilità pubblica.

1.1. In merito al primo profilo (ammissibilità soggettiva), la richiesta di parere può dichiararsi ammissibile, giacché formulata dal Sindaco del Comune di Tresivio, quale legale rappresentante dell'Ente e, pertanto, soggetto legittimato a richiedere il parere (vd. artt. 50 e 53 del T.U.E.L.).

1.2. In merito al secondo profilo (ammissibilità oggettiva), la Sezione osserva che la richiesta di parere, nei suoi caratteri generali e prescindendo dalle questioni concrete e gestionali riportate, attiene alla materia della contabilità pubblica.

La Corte dei conti, con diverse deliberazioni, sia della Sezione delle Autonomie (n. 5/AUT/2006; n. 3/SEZAUT/2014/QMIG) sia delle Sezioni riunite in sede di controllo (n. 54/CONTR/2010), ha indicato il perimetro della funzione consultiva sulla materia della "contabilità pubblica", precisando che la stessa coincide con il sistema di norme e principi che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici e che, pertanto, la funzione consultiva della Corte non può intendersi come consulenza generale. Ne deriva che la materia della contabilità pubblica riguarda i profili idonei ad avere impatto sulla sana gestione finanziaria degli enti e sui pertinenti equilibri di bilancio.

Si precisa, peraltro, al fine di meglio delimitare e chiarire l'ambito di trattazione della questione posta, che le Sezioni regionali di controllo non possono pronunciarsi su quesiti che implicino valutazioni sui comportamenti amministrativi o attinenti a casi concreti o ad atti gestionali già adottati o da adottare da parte dell'ente. La funzione consultiva, infine, non

può interferire con le altre funzioni attribuite alla Corte dei conti (di controllo e giurisdizionali) o ad altra magistratura.

Ancora, le Sezioni riunite in sede di controllo, con la deliberazione n. 54/2010 già richiamata, emanata ai sensi dell'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2019, n. 78, convertito dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno espresso principi vincolanti per le Sezioni regionali di controllo, relativamente al concetto di "contabilità pubblica", riportandosi ad una visione dinamica di tale accezione, che sposta "l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri".

Posto quanto sopra, nei limiti predetti e valutata la questione nei suoi soli ed esclusivi caratteri generali ed astratti, il parere richiesto si ritiene ammissibile anche dal punto di vista oggettivo.

### MERITO

In via preliminare, la Sezione precisa che le decisioni relative all'applicazione in concreto delle disposizioni in materia di contabilità pubblica sono di esclusiva competenza dell'ente locale. In sede consultiva, difatti, le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti prescindono da accertamenti e valutazioni della situazione concreta, limitandosi a fornire una interpretazione astratta della normativa che viene in rilievo.

Ciò rileva anche sotto il profilo della posizione di terzietà e di indipendenza che caratterizza la Corte dei conti quale organo magistratuale, che non può ingerirsi e interferire nella concreta attività amministrativa degli enti territoriali (vd. deliberazioni di questa Sezione nn. 62/2016/PAR; 12/2017/PAR; 142/2017/PAR; 293/2017/PAR).

Posto quanto sopra, la base giuridica che viene in rilievo nell'ambito del parere richiesto è l'articolo 3, comma 5, del D.L. n. 90/2014, convertito con modificazioni dalla L. n. 114/2014, secondo cui *"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 al 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"*.

La previsione in parola è stata oggetto di una disciplina temporanea, introdotta - per il triennio 2016-2018 - dall'articolo 1, comma 228, della L. n. 208/2015 (legge di bilancio

2016), che prevede “Le amministrazioni di cui all'articolo 3, comma 5, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, e successive modificazioni, possono procedere, per gli anni 2016, 2017 e 2018, 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. Ferme restando le facoltà assunzionali previste dall'articolo 1, comma 562, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, per gli enti che nell'anno 2015 non erano sottoposti alla disciplina del patto di stabilità interno, qualora il rapporto dipendenti-popolazione dell'anno precedente sia inferiore al rapporto medio dipendenti-popolazione per classe demografica, come definito triennialmente con il decreto del Ministro dell'interno di cui all'articolo 263, comma 2, del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, la percentuale stabilita al periodo precedente è innalzata al 75 per cento nei comuni con popolazione superiore a 1.000 abitanti, per gli anni 2017 e 2018. Per i comuni con popolazione compresa tra 1.000 e 5.000 abitanti che rilevano nell'anno precedente una spesa per il personale inferiore al 24 per cento della media delle entrate correnti registrate nei conti consuntivi dell'ultimo triennio, la predetta percentuale è innalzata al 100 per cento. Fermi restando l'equilibrio di bilancio di cui ai commi 707 e seguenti del presente articolo e il parametro di spesa del personale di cui all'articolo 1, comma 557-quater, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, per le regioni che rilevano nell'anno precedente una spesa per il personale inferiore al 12 per cento del titolo primo delle entrate correnti, considerate al netto di quelle a destinazione vincolata, la percentuale stabilita al primo periodo è innalzata, per gli anni 2017 e 2018, al 75 per cento. In relazione a quanto previsto dal primo periodo del presente comma, al solo fine di definire il processo di mobilità del personale degli enti di area vasta destinato a funzioni non fondamentali, come individuato dall'articolo 1, comma 421, della citata legge n. 190 del 2014, restano ferme le percentuali stabilite dall'articolo 3, comma 5, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114. Il comma 5-quater dell'articolo 3 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, è disapplicato con riferimento agli anni 2017 e 2018”.

Giova, altresì, rammentare che l'articolo 1, comma 479, lett. d) della L. n. 232/2016 (legge di bilancio 2017) ha previsto - a decorrere dal 2018 - un sistema premiale per i comuni che conseguano specifici risultati di bilancio. In particolare, “per i comuni che rispettano il saldo di cui al comma 466, lasciando spazi finanziari inutilizzati inferiori all'1 per cento degli accertamenti delle entrate finali dell'esercizio nel quale è rispettato il medesimo saldo, nell'anno successivo la percentuale stabilita al primo periodo del comma 228 dell'articolo 1 della legge 28 dicembre 2015, n. 208, è innalzata al 90 per cento qualora il rapporto dipendenti-popolazione dell'anno precedente sia inferiore al rapporto medio dipendenti-popolazione per classe demografica, come definito triennialmente con il decreto del Ministro dell'interno di cui all'articolo 263, comma 2, del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267”.

Tale sistema non trova più applicazione dal 2019, tenuto conto che l'articolo 1, comma 823, della L. n. 145/2018 (legge di bilancio 2019) ha espressamente abrogato, *inter alia*, l'articolo 1, comma 479, della L. n. 232/2016.

In definitiva, il 2018 è stato l'ultimo anno in cui si è applicata la disciplina temporanea sopra descritta - di cui alla legge di bilancio 2016 e alla legge di bilancio 2017 - e, di

conseguenza, dal 2019 riacquista piena efficacia quella contenuta nell'art. 3, comma 5, del D.L. n. 90/2014.

Ciò comporta che, per il 2019, gli Enti locali hanno una capacità assunzionale pari al 100% della spesa del personale cessato nell'anno precedente.

Con specifico riferimento al metodo di calcolo dei cd. resti assunzionali, questa Sezione rinvia a quanto stabilito dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti, con la deliberazione n. 25/SEZAUT/2017/QMIG, che ha enunciato i seguenti principi di diritto:

*“a) la determinazione della capacità assunzionale costituisce il contenuto legale tipico della facoltà di procedere ad assunzioni, potenzialmente correlata alle cessazioni dal servizio, costitutiva di uno spazio finanziario di spesa nei limiti dei vincoli di finanza pubblica;*

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

*c) i resti assunzionali sono rappresentati dalle capacità assunzionali maturate e quantificate secondo le norme vigenti razione temporis dell'epoca di cessazione dal servizio del personale ma non utilizzate entro il triennio successivo alla maturazione. Detta quantificazione rimane cristallizzata nei predetti termini”.*

In particolare, la Sezione delle Autonomie evidenzia, nella parte motiva della deliberazione *de quo*, il criterio della cristallizzazione al momento della maturazione degli spazi finanziari delle capacità assunzionali, *“e ciò per esigenze di certezza delle risorse disponibili ed anche ai fini di una corretta programmazione della spesa”.*

La Sezione delle Autonomie continua, precisando: *“Criterio questo della cristallizzazione ammesso, sia pure in ambito tematico solo affine a quello qui trattato, dalla precedente giurisprudenza di questa Corte (Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 52/2010) che per gli enti più piccoli (non sottoposti al patto) ha ritenuto possibile sommare i “resti” derivanti dalle cessazioni di più anni, fondando tale orientamento su un rilievo di fatto e cioè della difficoltà che gli enti piccoli incontrano nel raggiungere la possibilità di assunzione di una nuova unità di personale solo considerando le cessazioni anno per anno; perciò appare plausibile, pur nel rispetto della riduzione complessiva della spesa, procedere ad assunzioni che sommino le cessazioni di più anni (i cosiddetti “resti”). In sostanza...bisogna tenere distinte la capacità assunzionale di competenza, che è quella determinata nell'anno in cui si intende procedere all'assunzione sulla base della spesa relativa alle cessazioni intervenute nell'anno precedente, e la capacità assunzionale maturata nel triennio precedente secondo le regole all'epoca vigenti, ma non utilizzata in tutto o in parte. Quest'ultima rappresenta i cosiddetti resti assunzionali, che integrano spazi finanziari maturati che si sommano alla prima, individuati secondo il principio di diritto enunciato nella deliberazione n. 28/SEZAUT/2015/QMIG. Le norme sopravvenute rilevano esclusivamente ai fini della determinazione della capacità assunzionale di competenza e non incidono sulle situazioni già definite, ancorché astrattamente, sotto un diverso, precedente, regime normativo. La ragione di tale orientamento sta anche nella considerazione che le norme sulla capacità assunzionale nelle pubbliche amministrazioni costituiscono vincoli di spesa funzionali al coordinamento della finanza pubblica che, al pari degli altri vincoli di finanza pubblica - si pensi al patto di stabilità interno, prima, ed alle norme sul pareggio, ora, oppure alle*

*norme sui limiti di indebitamento - incidono sulla programmazione finanziaria degli enti dotati di autonomia finanziaria variamente modulando detti interventi a seconda delle previsioni programmatiche e tendenziali definite a livello macroeconomico...La determinazione della capacità assunzionale teorica viene fatta in questa cornice di sostenibilità e ne conserva i connotati fino al momento della sua utilizzazione.. Sganciare il momento della determinazione da quello della utilizzazione significa creare una frattura nell'attività programmatica che sfugge ad ogni possibilità di controllo".*

Si riportano, altresì, i principi di diritto enunciati dalla Sezione delle Autonomie con la deliberazione n. 28/SEZAUT/2015/QMIG - richiamata nella deliberazione n. 25/SEZAUT/2017/QMIG sopra citata - secondo cui:

*"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".*

A tale riguardo, si specifica che le capacità assunzionali residue pregresse potranno essere utilizzate nei limiti del "triennio precedente", rispetto all'anno in cui si intendono effettuare le assunzioni e che, conseguentemente, il "triennio precedente" - inteso in senso dinamico - scorrerà in avanti con il passare degli anni.

Non è consentito, infine, conservare oltre il "triennio precedente" le residue facoltà assunzionali (sul punto, vd. deliberazione Sezione regionale di controllo per la Regione Sardegna n. 18/2018/PAR).

#### **P.Q.M.**

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore  
(dott.ssa Marinella Colucci)

Il Presidente  
(dott.ssa Simonetta Rosa)

Depositata in Segreteria il  
26/02/2019

Il funzionario preposto al servizio di supporto

(dott. Aldo Rosso)