

Deliberazione n. 18/2018/PAR



Repubblica italiana

Corte dei Conti

La Sezione di controllo per la Regione Sardegna

composta dai magistrati:

dott. Francesco Petronio	Presidente
dott.ssa Valeria Mistretta	Consigliere
dott.ssa Lucia d'Ambrosio	Consigliere
dott.ssa Valeria Motzo	Consigliere - relatore
dott.ssa Michela Muti	I Referendario

nella camera di consiglio del 22.5.2018;

Visto l'articolo 100, comma II, della Costituzione;

Visto il T.U. delle Leggi sulla Corte dei conti, approvato con il R.D. 12 luglio 1934 n. 1214 e successive modificazioni;

Visto il Decreto del Presidente della Repubblica 16.1.1978 n. 21 recante le norme di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Sardegna;

Vista la Legge 14.1.1994 n. 20;

Visto l'articolo 7, comma VIII, della Legge 5.6.2003 n. 131;

Visti gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie con la delibera 27.4.2004, come modificata ed integrata dalla deliberazione n. 9/SEZAUT/2009/INPR del 3.7.2009 e dalla deliberazione n.

54/CONTR del 17.11.2010 delle Sezioni Riunite in sede di controllo;

Vista la deliberazione n. 7 del 1°3.2018 con cui il Consiglio delle Autonomie Locali ha trasmesso la richiesta di parere inoltrata dal Sindaco del Comune di Burcei;

Vista la nota n. 71802547 del 26.3.2018 con cui il Presidente della Sezione ha nominato il Consigliere Valeria Motzo relatore del parere in questione;

Vista la nota del 21.5.2018 prot. n. 72969808 con la quale il predetto magistrato ha deferito la proposta di parere per la discussione collegiale;

Vista l'ordinanza n. 8/2018 con la quale il Presidente della Sezione ha convocato in data odierna la stessa Sezione per deliberare sul parere richiesto;

Udito il Consigliere Valeria Motzo;

PREMESSO

Il Consiglio delle Autonomie Locali della Regione Autonoma della Sardegna ha trasmesso a questa Sezione, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della Legge del 5.6.2003 n. 131, la richiesta di parere inoltrata dal Sindaco del Comune di Burcei ritenendola ammissibile.

Con il predetto quesito il Sindaco rappresenta che:

- il Comune di Burcei nel corso del 2017 ha avviato la procedura finalizzata all'assunzione di una unità di personale a tempo indeterminato con l'utilizzazione, ai sensi dell'art. 3, comma 5, del D.L. n. 90/2014, dei resti delle capacità assunzionali ancora disponibili riferite al triennio precedente (in particolare, mediante l'utilizzo dell'intera capacità assunzionale del 2014 maturata per effetto di una cessazione intervenuta nel 2013);

- tale procedura non è stata portata a conclusione entro il 2017 ed è tuttora in corso.

Il Sindaco chiede, quindi, quale sia il presupposto per individuare a ritroso il triennio su cui calcolare i resti delle relative capacità assunzionali rimaste inutilizzate ovvero se sia necessario che nell'anno in cui si vogliono utilizzare i resti delle capacità assunzionali del triennio precedente, sia approvata la sola programmazione del fabbisogno di personale oppure che sia anche bandito il concorso, oppure ancora, che sia anche approvata la graduatoria ed assunto il vincitore.

PREMESSO

1. **Ammissibilità del quesito.** La Sezione ritiene preliminarmente che la richiesta di parere, formulata ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della Legge del 5.6.2003 n. 131 "*Disposizioni per l'adeguamento dell'Ordinamento della Repubblica alla Legge Costituzionale n. 3 del 18.10.2001*", sia ammissibile sotto il profilo soggettivo essendo stata sottoscritta e trasmessa dal Sindaco dell'Ente per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali.

Anche sotto il profilo oggettivo la Sezione ritiene che il quesito in esame sia ammissibile avendo ad oggetto una materia, quella dei limiti della spesa per il personale, riconducibile alla nozione di contabilità pubblica.

2. **Quadro normativo di riferimento.** Con riguardo all'oggetto della richiesta di parere, la Sezione ritiene opportuno richiamare le norme più recenti che sono intervenute a disciplinare il c.d. *turn over*.

L'art. 3, comma 5, del D.L. n. 90/2014, convertito con la L. n. 114/2014, così come modificato dal D.L. n. 78/2015, convertito con la L. n. 125/2015, aveva previsto che negli anni 2014/2015 gli enti locali sottoposti al patto di stabilità interno potevano procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite di una spesa

corrispondente al 60% di quella relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente. Tale percentuale veniva aumentata all'80% negli anni 2016/2017 e al 100% a decorrere dall'anno 2018. Si prevedeva, inoltre, che a decorrere dal 2014 era 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, e che si potevano utilizzare i residui ancora disponibili delle quote percentuali delle facoltà assunzionali riferite al triennio precedente.

Il comma 5quater del medesimo articolo 3 prevedeva, inoltre, che gli enti virtuosi la cui incidenza della spesa per il personale sulla spesa corrente era pari o inferiore al 25% potevano procedere ad assunzioni a tempo indeterminato, a decorrere dal 1°1.2014, nel limite dell'80% della spesa relativa al personale di ruolo cessato dal servizio nell'anno precedente e nel limite del 100% a decorrere dal 2015.

Successivamente il Legislatore con l'art. 1, comma 424, della L. n. 190/2014 (Legge di stabilità 2015) è intervenuto sulla capacità assunzionale degli enti locali relativa agli anni 2015 e 2016 stabilendo che le risorse per le assunzioni a tempo indeterminato fossero destinate all'immissione in ruolo dei vincitori di concorso pubblico collocati nelle proprie graduatorie vigenti o approvate alla data di entrata in vigore della presente legge e alla ricollocazione delle unità soprannumerarie destinatarie dei processi di mobilità del personale provinciale.

Sul tema si è pronunciata più volte la Sezione delle Autonomie.

Con la deliberazione n. 26/2015/QMIG ha affermato che *"gli enti locali possono effettuare assunzioni di personale a tempo indeterminato utilizzando la capacità assunzionale 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'art. 1, comma 424, della legge n. 190/2014 finalizzati a garantire il riassorbimento del personale provinciale".

La medesima Sezione è ritornata sull'argomento con la deliberazione n. 28/2015/QMIG precisando che *"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".*

La capacità assunzionale degli enti locali è stata poi oggetto di un nuovo intervento da parte del Legislatore che con la L. n. 208/2015 (Legge di stabilità per il 2016) ha ridisegnato il regime delle assunzioni. In particolare, l'art. 1, comma 228, ha previsto:

- che negli anni 2016/2017/2018 gli enti locali possano procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato di qualifica non dirigenziale, nel limite di un contingente di personale corrispondente al 25% della spesa relativa al personale cessato nell'anno precedente;
- che il comma 5quater dell'art. 3 del D.L. n. 90/2014, convertito con la L. n. 114/2014, debba essere disapplicato con riferimento agli anni 2017/2018.

Successivamente, con il D.L. n. 113/2016, convertito con la L. n. 160/2016, così come integrato dall'art. 22, comma 2, del D.L. n. 50/2017, convertito con la L. n. 96/2017, è stata inserita nel testo del predetto comma la previsione che per gli enti che nel 2015 non erano sottoposti al patto di stabilità interno, qualora sia rispettato il parametro stabilito triennialmente dal Ministero dell'Interno riguardante il rapporto

medio dipendenti-popolazione per classe demografica, la richiamata percentuale del 25% è innalzata al 75% nei comuni con popolazione superiore ai mille abitanti per gli anni 2017 e 2018. E' stato, inoltre, previsto che la predetta percentuale è ulteriormente innalzata al 100% per i comuni con popolazione compresa tra 1000 e 3000 abitanti che presentino nell'anno precedente una spesa per il personale inferiore al 24% della media delle entrate correnti registrate nei conti consuntivi dell'ultimo triennio.

Dal descritto quadro normativo emerge che per il 2018 la capacità assunzionale degli enti locali è pari al 25% della spesa relativa al personale cessato nell'anno precedente, percentuale che può essere innalzata al 75% o al 100% là dove ricorrano i presupposti della deroga.

3. **Oggetto del quesito.** Il Comune di Burcei ha rappresentato di avere avuto nel 2013 una cessazione che ha determinato la capacità assunzionale del 2014. Tale *budget* è rimasto inutilizzato negli anni successivi. Alla luce della descritta possibilità di utilizzare i resti ancora disponibili delle quote percentuali delle facoltà assunzionali riferite al triennio precedente, l'ultimo anno utile per fruire del resto relativo al 2014 (maturato per effetto della cessazione intervenuta nel 2013) era l'esercizio 2017. L'Ente ha, quindi, chiesto se entro il 2017 fosse sufficiente approvare la programmazione del fabbisogno di personale oppure se fosse necessario entro il medesimo anno assolvere ad ulteriori adempimenti quali, la pubblicazione del bando di concorso, portare a termine la procedura concorsuale, assumere il vincitore.

MERITO

Il fondamento normativo della possibilità per gli enti locali di utilizzare i resti delle capacità assunzionali del "*triennio precedente*" si rinviene nell'art. 3, comma 5, del D.L. n. 90/2014, convertito con la L. n.

114/2014, così come modificato dal D.L. n. 78/2015, convertito con la L. n. 125/2015, che ha espressamente consentito *"l'utilizzo dei residui ancora disponibili delle quote percentuali delle facoltà assunzionali riferite al triennio precedente"*. Il presupposto di tale utilizzo è ricondotto dalla medesima norma al rispetto della programmazione oltre che del fabbisogno di personale anche di quella finanziaria e contabile.

E' evidente, quindi, che il primo esercizio dell'arco temporale preso in considerazione dalla programmazione di cui sopra, consente di individuare quale sia a ritroso l'ultimo anno utile del *"triennio precedente"* ai fini dell'utilizzo dei resti delle capacità assunzionali rimaste inutilizzate.

A tale proposito la Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, con la delibera n. 28/2015 ha precisato che il riferimento al *"triennio precedente"* contenuto nell'art. 3, comma 5, del D.L. n. 90/2014, convertito con la L. n. 114/2014, così come modificato dal D.L. n. 78/2015, convertito con la L. n. 125/2015, deve essere inteso in senso dinamico, con scorrimento e calcolo dei resti a ritroso rispetto all'anno in cui si intendono effettuare le assunzioni. Infatti, le capacità assunzionali residue pregresse possono essere utilizzate solo nei limiti del *"triennio precedente"* rispetto all'anno in cui si intendono effettuare le assunzioni e il *"triennio precedente"* è destinato a scorrere in avanti con il passare del tempo. Non è consentito conservare oltre il *"triennio precedente"* le residue facoltà assunzionali.

La Sezione ritiene che per individuare il *"triennio precedente"* ai fini dell'utilizzo dei resti delle capacità assunzionali si deve avere riguardo alla programmazione del fabbisogno di personale. E', infatti, in tale contesto che l'ente verifica quali sono le esigenze di personale, la ricorrenza dei presupposti per procedere a nuovi assunzioni, il rispetto

dei vincoli di spesa. Trattandosi di una programmazione triennale, per individuare il "*triennio precedente*" dovrà essere assunto a riferimento il primo esercizio finanziario dell'orizzonte temporale preso in considerazione dalla medesima programmazione.

Ne consegue che l'approvazione del programma del fabbisogno di personale per il triennio 2017/2019 consente, con riguardo al 2017 (primo esercizio della programmazione), di individuare nel triennio precedente 2014/2016 il periodo cui riferirsi per verificare la sussistenza di capacità assunzionali inutilizzate (per effetto di cessazioni intervenute nel periodo 2013/2015).

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per la Regione Sardegna

delibera di rendere il parere richiesto dal **Comune di Burcei** nei termini sopraesposti.

DISPONE

che copia della presente deliberazione sia trasmessa al Sindaco, al Presidente del Consiglio comunale, al Presidente del Consiglio delle Autonomie Locali, all'Assessore regionale agli enti locali.

Così deciso nella camera di consiglio del 22.5.2018.

Il Magistrato relatore

Valeria Motzo

Il Presidente

Francesco Petronio

Depositata in segreteria il 23 Maggio 2018

Il Dirigente

Paolo Carrus