



Corte dei Conti

Sezione delle autonomie

N. 28 /SEZAUT/2015/QMIG

Adunanza del 14 settembre 2015

Presieduta dal Presidente di Sezione preposto alla funzione di coordinamento

Mario FALCUCCI

Composta dai magistrati:

Presidenti di Sezione Antonio DE SALVO, Adolfo Teobaldo DE GIROLAMO, Ciro VALENTINO, Raffaele DAINELLI, Roberto TABBITA, Maria Giovanna GIORDANO, Carlo CHIAPPINELLI, Maurizio GRAFFEO, Simonetta ROSA, Diodoro VALENTE, Ermanno GRANELLI, Rosario SCALIA, Francesco PETRONIO, Josef Hermann RÖSSLER

Consiglieri Carmela IAMELE, Alfredo GRASSELLI, Rinieri FERONE, Carmela MIRABELLA, Paola COSA, Francesco UCCELLO, Adelisa CORSETTI, Andrea LIBERATI, Laura D'AMBROSIO, Stefania PETRUCCI, Angela PRIA, Simonetta BIONDO

Primi Referendari Francesco ALBO, Dario PROVVIDERA

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

Vista la Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e le successive modificazioni ed integrazioni;

Visto l'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

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

Visto l'art. 6, comma 4, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, e successive modificazioni;

Vista la deliberazione n. 200/2015/QMIG, depositata in data 15 luglio 2015, con la quale la Sezione regionale di controllo per la Campania ha rimesso al Presidente della Corte dei conti la valutazione circa il deferimento alla Sezione delle autonomie, ai sensi del richiamato art. 6, comma 4, del d.l. 174/2012, di una questione di massima in relazione alla richiesta di parere del Comune di Sparanise (CE), in merito alla corretta applicazione dell'art. 4, comma 3, del decreto legge 19 giugno 2015, n. 78, che ha modificato l'art. 3, comma 5, del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, in materia di limiti alle assunzioni di personale;

Vista l'ordinanza del Presidente della Corte dei conti n. 20 del 7 agosto 2015 con le quali, valutata la sussistenza dei presupposti per il deferimento alla Sezione delle autonomie, la questione medesima è stata rimessa alla Sezione predetta;

Vista la nota n. 4485 del 3 settembre 2015, con la quale il Presidente della Corte dei conti ha convocato la Sezione delle autonomie per l'adunanza odierna;

Uditi i relatori, Consigliere Rinieri Ferone e Primo Referendario Dario Provvidera

PREMESSO

La Sezione regionale di controllo per la Campania ha richiesto il deferimento, con propria deliberazione n. 200/2015 del 15 luglio 2015, di due questioni di massima, sollevate ai sensi dell'art. 6, comma 4, del decreto-legge 10 ottobre 2012 n. 174 convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012 n. 213.

La prima questione deferita a questa Sezione delle autonomie concerne la corretta interpretazione dell'art. 3, comma 5, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, come recentemente integrato dall'art. 4, comma 3, del decreto - legge n. 78 del 19 giugno 2015 (convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2015, n. 125); la seconda questione riguarda la corretta interpretazione della norma di cui all'art. 3, comma 5-quater del d.l n. 90/2014

in riferimento al criterio di determinazione del budget di spesa degli enti locali per le assunzioni di personale a tempo indeterminato (a decorrere dal 1° gennaio 2014) sul quale calcolare la percentuale di sostituzione del personale di ruolo cessato dal servizio nell'anno precedente.

CONSIDERATO

1. In via preliminare non sembra inopportuno ricordare (si veda anche la delibera n. 27/2014 di questa Sezione), che il legislatore è recentemente più volte intervenuto in materia di spesa del personale e capacità di assunzione da parte degli enti locali non sempre in modo coerente ed utilizzando una tecnica di produzione delle norme spesso non aderente ai principi che dovrebbero prioritariamente caratterizzare la redazione delle stesse, quali, soprattutto, quelli della chiarezza e della precisione. Esemplare in tal senso appare l'art. 1, comma 424, della legge n. 190/2014, il quale, nonostante l'intervento della "circolare" del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione n. 1/2015, nonché di plurimi pareri forniti in merito dalle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, continua a suscitare negli enti locali dubbi ermeneutici e ad evidenziare difficoltà applicative. Inoltre, l'intero apparato normativo intervenuto a regolare la materia già dalla legge n. 190/2014 appare concepito senza una sufficiente preventiva valutazione degli effetti concreti sull'assetto giuridico di un settore per sua natura delicato.

Ne consegue, evidentemente, che se l'attuazione della "*voluntas legis*" dipende dall'interpretazione delle norme da parte dei soggetti ed organi chiamati ad applicarle, tale interpretazione risulta comunque ed inevitabilmente condizionata dalla qualità della tecnica legislativa utilizzata.

2. Tanto premesso, appare opportuno richiamare, in estrema sintesi, l'evoluzione del quadro normativo e giurisprudenziale nel quale si inserisce il primo quesito deferito dalla Sezione di controllo per la Campania.

L'art. 3, comma 5, del citato d.l. n. 90/2014 ha sostituito l'art. 76, comma 7, del d.l. n. 112/2008, convertito con modificazioni dalla legge n. 133/2008, contenente la progressiva disciplina del *turnover* per gli enti soggetti al Patto di stabilità interno. La norma più recente, come già la precedente, si caratterizza per una fattispecie "frazionale", che individua la spesa per nuove assunzioni sulla base di un "budget"

derivante da intervenute cessazioni; segnatamente, nella disciplina vigente, le percentuali di sostituzione sono del 60% nel 2014 e 2015; dell'80% nel 2016 e 2017 e del 100% negli anni successivi. Peraltro, la stessa disposizione prevede che "A decorrere dall'anno 2014 è consentito il cumulo delle risorse destinate alle assunzioni in un arco temporale non superiore a tre anni, nel rispetto della programmazione del fabbisogno e di quella finanziaria e contabile". L'ultima novella legislativa di cui al soprarichiamato d.l. n. 78/2015 ha aggiunto l'inciso "è altresì consentito l'utilizzo dei residui ancora disponibili delle quote percentuali delle facoltà assunzionali riferite al triennio precedente" (art. 4, comma 3), prevedendo la possibilità di utilizzare "i resti" delle facoltà assunzionali non utilizzate negli anni precedenti, non oltre, però, il triennio.

3. La Sezione remittente ha riformulato e ricompreso in un quesito unico, deferendone la soluzione a questa Sezione, che il comune aveva posto nei termini di seguito esposti.

- Se l'interpretazione sistematica e coordinata della normativa in vigore consente all'Ente di escludere le limitazioni imposte dalla legge n. 190/2014 e, per l'effetto, di procedere all'assunzione di personale di polizia municipale mediante scorrimento di graduatoria tenendo conto, cumulativamente, delle cessazioni intervenute nel triennio 2012 - 2013 - 2014.

- Se, diversamente ma per le medesime considerazioni di cui in premessa, le limitazioni di cui alla legge n. 190/2014 siano da ritenere non operanti nei casi in cui sia possibile utilizzare gli spazi assunzionali connessi alle cessazioni intervenute negli anni 2011- 2012 - 2013, dovendo intendersi in senso "statico" il richiamo "A decorrere dall'anno 2014" che compare nell'articolo art. 3, comma 5, del decreto- legge 24 giugno 2014, n. 90 (convertito dalla legge 1 agosto 2014, n. 114) nella sua attuale formulazione.

Il quesito al quale questo Collegio è chiamato a dare una soluzione indicando il principio di diritto ad esso applicabile risulta pertanto il seguente: se il riferimento contenuto nell'art. 4, comma 3, del D.L. n. 78/2015, novellante l'art. 3, comma 5, del d.l. n. 90/2014, convertito con legge n. 114/2014 ai "residui" del budget degli anni precedenti sia da intendere in termini "statici", cioè in relazione ai tre anni precedenti quello di decorrenza della disposizione (che espressamente afferma applicarsi "a decorrere dal 2014", e dunque al triennio 2011- 2013), ovvero in termini "dinamici", a

scorrimento, a seconda dell'anno in cui si procede a nuove assunzioni (rispetto al 2015: 2014-2013-2012).

4. Va rilevato, per inciso, che il primo quesito proposto dal Comune di Sparanise avrebbe trovato comunque una soluzione nella normativa sopravvenuta successivamente alla deliberazione della SRC Campania n. 200/2015 emessa in data 15 luglio 2015.

In sede di conversione del d.l. n. 78/2015, infatti, la legge 6 agosto 2015, n. 125 ne ha disposto (*ex art. 1, comma 1*) la modifica dell'art. 5, con l'introduzione, in particolare, del comma 4 ("Il personale non individuato o non riallocato, entro il 31 ottobre 2015, ai sensi dei commi 2 e 3, è trasferito ai comuni, singoli o associati, con le modalità di cui al comma 1. Nelle more dell'emanazione del decreto di cui al medesimo comma 1, gli enti di area vasta e le città metropolitane concordano con i comuni del territorio, singoli o associati, le modalità di avvalimento immediato del personale da trasferire secondo quanto previsto dall'articolo 1, comma 427, della legge 23 dicembre 2014, n. 190"), del comma 5 ("Il transito del personale di cui al comma 1 nei ruoli degli enti locali avviene nei limiti della relativa dotazione organica e della programmazione triennale dei fabbisogni di personale, in deroga alle vigenti disposizioni in materia di limitazioni alle spese ed alle assunzioni di personale, garantendo comunque il rispetto del patto di stabilità interno nell'esercizio di riferimento e la sostenibilità di bilancio. Si applica quanto previsto dall'articolo 4, comma 1") e del comma 6 ("Fino al completo assorbimento del personale di cui al presente articolo, è fatto divieto agli enti locali, a pena di nullità delle relative assunzioni, di reclutare personale con qualsivoglia tipologia contrattuale per lo svolgimento di funzioni di polizia locale. Sono fatte salve le assunzioni di personale a tempo determinato effettuate dopo la data di entrata in vigore del presente decreto, anche se anteriormente alla data di entrata in vigore della relativa legge di conversione, per lo svolgimento di funzioni di polizia locale, esclusivamente per esigenze di carattere strettamente stagionale e comunque per periodi non superiori a cinque mesi nell'anno solare, non prorogabili").

Il citato comma 6, in particolare, per quanto riguarda specificatamente le assunzioni a tempo indeterminato per lo svolgimento delle funzioni di polizia locale, offre un riscontro normativo a quanto esposto nella deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 19/2015/QMIG del 04.06.2015, laddove si afferma che "*con l'art. 1, comma 424 della legge 190/2014 (legge di stabilità 2015) è stata introdotta una*

disciplina particolare delle assunzioni a tempo indeterminato, derogatoria, per gli anni 2015 e 2016 di quella generale; eventuali assunzioni effettuate in difformità da dette disposizioni, sono colpite da nullità di diritto (“le assunzioni effettuate in violazioni del presente comma sono nulle” comma 424, ultimo periodo). L’assunto giurisprudenziale viene quindi confermato dalla fattispecie specifica ora disciplinata dal combinato disposto di cui all’art. 5 del d.l. n. 78/2015, come modificato dalla legge di conversione n. 125/2015, e all’ art. 1, comma 424 della legge 190/2014 (legge di stabilità 2015), che non consente all’ente locale (salvo che per le assunzioni a tempo determinato per le esigenze temporanee di cui all’art. 5, comma 6 del D.L. n. 78/2015) di procedere all’assunzione di personale di polizia municipale mediante scorrimento di graduatoria tenendo conto, cumulativamente, delle cessazioni intervenute nel triennio 2012 - 2014.

4.1. Il quesito riformulato e rimesso dalla Sezione campana richiede di chiarire se il riferimento contenuto 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, ai “residui” del budget degli anni precedenti sia da intendere in termini “statici”, cioè in relazione ai tre anni precedenti quello di decorrenza della disposizione (che espressamente afferma applicarsi “a decorrere dal 2014”, e dunque al triennio 2011 - 2013), ovvero in termini “dinamici”, a scorrimento, a seconda dell’anno in cui si procede a nuove assunzioni (rispetto al 2015, il riferimento sarebbe quindi al triennio 2012 - 2014).

Secondo il Comune richiedente la norma introdurrebbe una disciplina transitoria. In tal modo, la modalità di costituzione del budget, con decorrenza 2014 (quindi per le assunzioni 2015) si baserebbe ancora sul meccanismo dei resti, sia pure limitato al triennio precedente. La norma non potrebbe quindi riferirsi alle “assunzioni” a decorrere dal 2014 (e quindi al budget 2013), poiché in tal caso sarebbe destinata a non avere una fattispecie concreta cui applicarsi, essendo entrata in vigore nel 2015 (segnatamente il 20 giugno 2015).

La Sezione regionale remittente, in forza di un’ampia argomentazione svolta nella deliberazione n. 200/2015, ritiene invece che il riferimento “al triennio precedente” inserito con la richiamata novella normativa non possa che essere inteso in senso dinamico, con scorrimento e calcolo dei resti, a ritroso, rispetto all’anno in cui si intende effettuare le assunzioni; pertanto, l’art. 3, comma 5, del D.L. n. 90/2014

consentirebbe di effettuare il turnover in base alla spesa del personale cessato l'anno precedente (budget annuale).

Al riguardo, questa Sezione ritiene di dover condividere la soluzione fornita dalla Sezione regionale di controllo remittente.

Poiché, infatti, la normativa integrata fornisce una regola non esplicitamente indicata dal legislatore come “transitoria” e quindi destinata a valere “a regime”, si evince che, tramite l'uso dell'avverbio aggiuntivo “altresi”, la normativa integratrice successiva del d.l. n. 78/2015 partecipa della natura della regola generale, aggiungendo un tassello nuovo e ulteriore, anch'esso non esplicitamente indicato come transitorio, alla già delineata disciplina.

La novella, pertanto, va interpretata come un'integrazione della regola generale (capacità assunzionale, limitata dalla disciplina del turnover ex art. 3, comma 5, del d.l. n. 90/2014), la quale individua un meccanismo di sostituzione del personale cessato che consente il contenimento della spesa e, allo stesso tempo, la salvaguardia della capacità organizzativa e di erogazione dei servizi dell'ente; in quest'ottica, il budget per le nuove assunzioni determinatosi per effetto delle cessazioni dell'anno precedente, è destinato (a regime) dal 2018 ad essere spendibile al 100%; nella stessa prospettiva, la disciplina transitoria e straordinaria dell'art. 1, comma 424, della legge 190/2014 anticipa tale regola già per il 2015 e per il 2016 ai fini del riassorbimento del personale soprannumerario di province e città metropolitane.

5. La Sezione remittente, tuttavia, non si limita ad affermare la condivisibile soluzione di diritto di cui sopra, ma si preoccupa di fornire un'interpretazione che chiarisca in che termini il meccanismo dei resti si concili con la regola generale del “budget cumulato”.

La medesima Sezione afferma, infatti, che la novella legislativa “da un lato, riconosce la fondatezza dell'interpretazione della Sezione delle Autonomie. Infatti, l'uso dell'avverbio aggiuntivo, “altresi” dimostra che il Legislatore è consapevole che la prima parte dell'art. 3, comma 5, del D.L. n. 90/2015 non si basa sul meccanismo dei resti, ma come ha affermato la Sezione Autonomie «sembra preordinata a risolvere un problema diverso, pur presente negli enti che debbono ridurre la spesa: la possibilità di tenere conto delle cessazioni future ma già definite. Infatti, il riferimento alla

programmazione sembra lasciare intendere che il triennio possa essere quello successivo al 2014, così come la dicitura riferita alle risorse “destinate” alle assunzioni. [...] Il 2014, pertanto, si pone come momento di cesura con l’anteriore regolamentazione e registra un sostanziale ridisegno dei diversi limiti stabiliti in precedenza». Le due regole (budget cumulato e meccanismo dei “resti”), in altri termini, sono antinomiche e richiedono un adeguato coordinamento: infatti, “a regime”, se fosse possibile utilizzare comunque il meccanismo dei resti, gli enti non avrebbero alcuna ragione né onere effettivo di programmazione del reclutamento, potendo in ogni caso accedere ad un budget pluriennale, sopravanzante quello dell’anno precedente; dall’altro pare intenda introdurre una correzione al meccanismo del budget cumulato, ridando una cittadinanza limitata al meccanismo dei resti previgente e di origine pretoria”.

Conclude, quindi, la Sezione remittente che “l’art. 3, comma 5, del d.l. n. 90/2014 consente di effettuare il *turnover* in base alla spesa del personale cessato l’anno precedente (budget annuale), cionondimeno è possibile tenere conto della spesa per cessazioni intervenute in un periodo superiore, segnatamente tre anni, purché queste siano state a suo tempo previste, nell’ambito della programmazione del *turnover*. Solo in questo caso è possibile tenere conto di eventuali “resti” delle facoltà assunzionali determinate in base al criterio del budget annuale, nel caso, anno per anno, queste siano state superiori a quelle previste in sede di programmazione”.

5.1. In considerazione delle predette conclusioni di carattere generale espresse dalla Sezione regionale remittente, e nell’ottica della funzione nomofilattica attribuita dalla legge alla Sezione delle autonomie, questo Collegio ritiene opportuno fornire alcune indicazioni di orientamento generale in una materia che, come detto, è stata fatta oggetto di ripetuti interventi normativi, in modo da agevolare sia gli enti locali nelle loro valutazioni discrezionali circa le determinazioni da adottare, sia il consolidamento di un orientamento giurisprudenziale tendenzialmente uniforme.

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).

Del resto, questa Sezione ha ripetutamente esposto (si vedano, al riguardo, le deliberazioni n. 25/2014, n. 27/2013 e n. 6/2012) le ragioni che inducono a privilegiare interpretazioni il più possibile aderenti al tenore letterale delle norme rispetto a soluzioni ermeneutiche additive o derogatorie, anche se queste ultime potrebbero essere ritenute comprensibili ove ci si trovi in presenza di evidenti lacune, imprecisioni tecniche e difetti di coordinamento delle norme. Non di rado, infatti, accade che nella produzione normativa risulti carente la stessa analisi di concreta attuabilità delle modalità previste nelle disposizioni emanate: basti osservare gli effetti finora riscontrati con riguardo al processo di “riforma delle Province” (evidenziati anche da questa Corte nella deliberazione n. 25/SEZAUT/2015/FRG), che non possono non avere un rilevante impatto sul tema della “capacità assunzionale, o i riflessi del continuo slittamento dei termini di approvazione dei bilanci degli enti locali (sottolineati da questa Corte, in particolare nella delibera n. 23/SEZAUT/2013/FRG) sulla corretta applicazione del principio di programmazione, mettendone a rischio credibilità ed efficacia.

Come già evidenziato in premessa, la mutevolezza della normativa “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.

5.2. Si è più sopra ricordato che 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 (nonchè 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.

5.3. La soluzione da ultimo indicata per le assunzioni a valere sui budget degli anni precedenti al 2015 rimane, ad avviso di questa Sezione, la più logicamente percorribile e la più aderente alla lettera e alla “ratio legis”, stante la scarsa coerenza tra le diverse norme richiamate, la cui lacunosità ha generato la necessità di una “circolare” interpretativa a sua volta non priva di passaggi non sempre tecnicamente ineccepibili ai fini di una ricostruzione chiara, logica ed univoca del quadro normativo.

Almeno due elementi difficilmente contestabili militano quindi a supporto della validità della soluzione sopra prospettata.

Il primo, attinente al piano stesso dei principi generali dell'ordinamento, è stato già richiamato anche in precedenti deliberazioni di questa Sezione: la necessità di attenersi al principio cardine di interpretazione letterale e teleologica delle norme contenuto nell'art. 12 delle Disposizioni sulla legge in generale del Codice civile. Da tale principio consegue la già richiamata esigenza che la tecnica di normazione sia improntata dal legislatore ai principi di chiarezza, precisione, completezza, non contraddittorietà, applicabilità e verificabilità degli effetti.

Il secondo elemento da considerarsi è di natura fattuale: gli enti locali si sono trovati ad operare all'interno di un quadro normativo in continuo mutamento, che ha costituito oggetto sia di “linee guida” attuative contenute in una circolare interministeriale a sua volta non del tutto esente da problematiche interpretative, sia dell'esercizio della funzione consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, le quali hanno reso agli stessi enti locali soluzioni ermeneutiche non sempre del tutto uniformi. Ferma restando la discrezionalità amministrativa degli enti locali, apparirebbe comprensibile che gli stessi si siano talvolta “affidati” nello svolgimento della propria attività amministrativa alle predette interpretazioni “istituzionali” e giurisprudenziali.

6. L'ulteriore quesito deferito a questa Sezione attiene al criterio di calcolo del budget di spesa su cui calcolare la percentuale di sostituzione, sostenendo il Comune

richiedente che tale criterio debba essere quello della spesa effettivamente sostenuta per l'unità di personale cessata e correlativamente della spesa prevista per le nuove unità da assumere.

Al riguardo, questo Collegio ritiene di condividere la diversa soluzione prospettata dalla Sezione regionale remittente nella già richiamata deliberazione n. 200/2015.

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.

P.Q.M.

La Sezione delle autonomie della Corte dei conti, sulla questione interpretativa posta dalla Sezione regionale di controllo per la Campania con la deliberazione n. 200/2015/QMIG pronuncia i seguenti principi 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.

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.

La Sezione regionale di controllo per la Campania renderà il parere richiesto tenendo conto dei suindicati principi di diritto, ai quali si conformeranno tutte le Sezioni regionali di controllo ai sensi dell'art. 6, comma 4, d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213.

Così deliberato in Roma nell'adunanza del 14 settembre 2015.

I Relatori

F.to Dario PROVVIDERA

Il Presidente

F.to Mario FALCUCCI

F.to Rinieri FERONE

Depositata in Segreteria il 22 settembre 2015

Il Dirigente

F.to Renato PROZZO