



Corte dei Conti

Sezione delle autonomie

N. 27/SEZAUT/2014/QMIG

Adunanza del 3 novembre 2014

Presieduta dal Presidente della Sezione delle autonomie
Mario FALCUCCI

Composta dai magistrati:

| | |
|-----------------------|--|
| Presidenti di Sezione | Antonio DE SALVO, Adolfo Teobaldo DE GIROLAMO, Ciro VALENTINO, Ennio COLASANTI, Raffaele DAINELLI, Roberto TABBITA, Maria Giovanna GIORDANO, Giovanni DATTOLA, Carlo CHIAPPINELLI, Maurizio GRAFFEO |
| Consiglieri | Teresa BICA, Fulvio Maria LONGAVITA, Carmela IAMELE, Alfredo GRASSELLI, Paola COSA, Francesco UCCELLO, Adelisa CORSETTI, Andrea LIBERATI, Paolo VALLETTA, Giuseppe Maria MEZZAPESA, Laura D'AMBROSIO, Marco BONCOMPAGNI, Angela PRIA |
| Primi referendari | Giuseppe TETI, Valeria FRANCHI, Giampiero PIZZICONI |
| Referendari | Andrea LUBERTI, Elena PAPA |

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

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

Visto l'art. 7, comma 8, della 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 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. 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20;

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, come dalle stesse modificato con le deliberazioni n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004, e da ultimo, ai sensi dell'art. 3, comma 62, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, dal Consiglio di Presidenza con la deliberazione n. 229/CP/2008 del 19 giugno 2008;

Vista la legge 4 marzo 2009, n. 15;

Visto l'art. 17, comma 31, del d.l. 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, in legge 3 agosto 2009, n. 102;

Visto l'art. 6, comma 4, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, in legge 7 dicembre 2012, n. 213, come da ultimo modificato dall'art. 33, comma 2, del d.l. 24 giugno 2014, n. 91, convertito dalla legge 11 agosto 2014 n. 116, ai sensi del quale, al fine di prevenire o risolvere contrasti interpretativi rilevanti per l'attività di controllo o consultiva o per la risoluzione di questioni di massima di particolare rilevanza, la Sezione delle autonomie adotta specifiche delibere di orientamento alle quali si conformano le Sezioni regionali di controllo;

Vista la deliberazione n. 97/2014/QMIG, depositata in data 24 settembre 2014, con la quale la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Basilicata ha rimesso al Presidente della Corte dei conti la valutazione, ai sensi dei richiamati disposti di cui all'art. 17, comma 31, del d.l. n. 78/2009 ed all'art 6, comma 4, del d.l. n. 174/2012, in ordine al deferimento alla Sezione delle autonomie ovvero alle Sezioni riunite in sede di controllo di una questione di massima concernente una richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Viggianello (PZ) pervenuto in data 9 settembre 2014;

Vista l'ordinanza del Presidente della Corte dei conti n. 19 del giorno 8 ottobre 2014, di deferimento della questione alla Sezione delle autonomie;

Vista la nota del Presidente della Corte dei conti n. 1158 del 24 ottobre 2014, di convocazione della Sezione delle autonomie per l'adunanza del 3 novembre 2014;

Udito il relatore, Consigliere Laura d'Ambrosio;

PREMESSO

La questione riguarda il calcolo della possibilità di assunzione di personale in

relazione alla disciplina del turn over e al calcolo dei limiti delle risorse da destinare alle assunzioni di personale per l'ente che è passato ad applicare il patto di stabilità dal 2013, in ragione dell'ultimo intervento legislativo (d.l. n. 90/2014, art. 3).

In particolare il Comune che ha richiesto il parere illustra la problematica nei seguenti termini.

Nel corso del 2012 sono stati indetti pubblici concorsi per il reclutamento di personale a tempo indeterminato e parziale (50%) per diversi profili. Nel predetto anno, il Comune non soggiaceva ai vincoli del patto di stabilità interno e, conseguentemente, la disciplina delle assunzioni a tempo indeterminato da ritenersi applicabile era quella di cui all'art. 1, comma 562, della legge 296/2006, come modificata dal d.l. 16/2012, che prevede per tali enti la possibilità di assumere nel limite delle cessazioni dei rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nell'anno precedente. Tale disposizione è stata interpretata dalle Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti con deliberazione n. 52/2010, con la quale è stato stabilito che “per gli enti non soggetti al patto di stabilità potevano essere ricoperte anche in anni successivi a quello immediatamente seguente tutte le cessazioni intervenute dal 2006 in poi”, introducendo il correttivo che consente di sommare i “resti”, in considerazione del fatto che si tratta di piccoli comuni.

Dal 2006 il Comune ha visto un totale di undici pensionamenti di cui tre nel 2012 seguiti da un'altra cessazione nel 2013. Attualmente il numero dei dipendenti dell'ente è pari ad otto unità, a fronte delle 22 unità che risulterebbero dall'applicazione del rapporto medio dipendenti/abitanti per la fascia demografica di appartenenza dello stesso ente (che al 1° gennaio 2014 ha fatto registrare un numero di abitanti pari a 3.200) di cui al Decreto del Ministero dell'Interno del 24.7.2014. Nell'anno 2013 il rapporto tra spesa corrente e spesa di personale è pari al 16%. Inoltre, *“le procedure indette erano ampiamente contenute nei limiti posti dalla normativa, atteso che l'Ente aveva adempiuto ai seguenti ulteriori obblighi posti dal legislatore: rideterminato il fabbisogno triennale del personale ed aggiornata la dotazione organica (art.6, commi 3 e 6, d.lgs 165/2001); effettuata la ricognizione annuale delle eventuali eccedenze di personale (art. 33, commi 1 e 2 del d.lgs. 165/2001); osservato il limite del 50% del rapporto tra spese di personale e spesa corrente (art. 76, comma 7, del d.l. 112/2008); approvato il piano triennale delle azioni positive in materia di pari opportunità (art 48, comma 1, del d.lgs. 198/2006 e art. 6, comma 6, del d.lgs. 165/2001)”*. I bandi di concorso sono stati pubblicati il 28 dicembre 2012. Nel corso del 2013 il Comune è stato sottoposto al Patto di stabilità interno.

I quesiti sottoposti sono i seguenti:

1) se il Comune può dar corso alle procedure per il reclutamento del personale ed alla successiva contrattualizzazione, essendo state, le stesse, indette nell'anno 2012;

2) in subordine se l'Ente nel determinare il limite di spesa (60% per l'anno 2014) rispetto a quella relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente (D.L. n. 90/2014) possa considerare anche le cessazioni avvenute dal 2006 ad oggi e non surrogate con nuove assunzioni, contestualizzando l'orientamento a suo tempo espresso dalle Sezioni Riunite in sede di controllo con deliberazione n. 52/2010 laddove aveva stabilito che potevano essere ricoperte anche in anni successivi a quello immediatamente seguente tutte le cessazioni intervenute dal 2006 in poi.

La Sezione per il controllo della Basilicata ritiene ammissibile il quesito *sub 2* e solo in parte quello *sub 1* nei limiti in cui possano essere definiti principi generali, *"spettando la scelta concreta di quale sia la disciplina applicabile e di quali effetti comporti nella gestione contabile ed amministrativa unicamente all'Amministrazione interessata la quale, dalle valutazioni espresse nei pareri della Corte dei conti, può trarre indicazioni nell'ambito della sua autonomia"*.

La Sezione richiama, poi, la delibera n. 52/2010 delle Sezioni Riunite in sede di controllo che traccia l'interpretazione da darsi alle disposizioni per le assunzioni del personale per i comuni non sottoposti al patto di stabilità. Si ricorda che nella citata delibera si stabilisce che il turn over include tutte le vacanze complessivamente verificatesi (ma non ancora coperte) nell'arco temporale compreso tra l'anno antecedente l'entrata in vigore della disposizione (1° gennaio 2007) e quello precedente l'assunzione.

La successiva delibera della Sezione delle autonomie n. 6/2012 riguarda, poi, il caso di passaggio dell'ente nell'ambito di quelli ai quali si applicano le regole del patto di stabilità e l'eventuale regime transitorio. Dice la Sezione nel caso di specie: "Sebbene non siano state previste specifiche disposizioni di diritto intertemporale volte a regolare il passaggio tra i due assetti normativi, l'estensione della disciplina del Patto ai Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti è avvenuta assicurando, comunque, un congruo arco temporale durante il quale gli stessi enti potranno provvedere a riprogrammare non soltanto le procedure di reclutamento, in linea con il preannunciato regime vincolistico, ma anche i livelli complessivi di spesa". La Sezione delle autonomie ha poi ribadito la posizione con la delibera n. 27/AUT/2013 chiarendo l'impossibilità di individuare un regime derogatorio per le procedure eventualmente iniziate nel momento in cui era applicabile una legislazione diversa.

Con l'introduzione del regime di cui all'art. 3 del d.l. n. 90/2014 (convertito con legge 114/2014) vengono definiti criteri maggiormente flessibili ed, in particolare, la possibilità di assumere personale nei limiti del 60% della spesa relativa al personale cessato nell'anno precedente, limite portato all'80% nel caso di enti con spesa del personale pari o inferiore al 25% della spesa corrente (innalzamento che sarebbe applicabile al Comune che ha posto il quesito). Inoltre, fermo restando il limite dell'art. 1, comma 557 della l. n. 296/2006 nel 2014, è possibile cumulare le risorse destinate alle assunzioni nel limite temporale dei tre anni, nel rispetto della programmazione del fabbisogno e di quella finanziaria.

Circa l'interpretazione di quest'ultimo aspetto la Sezione Basilicata richiama la delibera della Sezione regionale per il controllo del Veneto n. 401/2014 in cui, riconoscendo che il dato letterale conduce ad un esito diverso da quello sotteso all'intervento normativo come rinvenibile dalla relazione illustrativa, si propone un'interpretazione estensiva che renda applicabile la disposizione non solo al futuro (cioè "a decorrere dal 2014"), ma anche al passato per le assunzioni da effettuarsi dal 2014 in poi, con conseguente riferimento del calcolo delle risorse al triennio precedente.

L'interpretazione proposta dalla Sezione Veneto sarebbe anche coerente con la delibera 52/2010 delle SSRR, che interpretava la normativa sul turn over per gli enti non sottoposti al patto di stabilità, in modo tale da consentire la somma di percentuali di risorse cessate in più anni ai fini di rendere possibile l'assunzione di una singola unità.

Poiché la questione di come interpretare l'art. 3 del d.l. n.90/2014 è di rilevanza nazionale, la Sezione regionale di controllo Basilicata rimette la questione al Presidente della Corte, chiedendo l'intervento interpretativo della Sezione delle autonomie, ai sensi dell'art. 6, co. 4 del d.l. n. 174/2012, o di valutare la necessità che le Sezioni riunite adottino la pronuncia di orientamento generale prevista dall'art. 17, co.31 del d.l. n. 78/2009.

CONSIDERATO

Occorre premettere che negli ultimi anni il legislatore è intervenuto più volte in materia di spesa del personale e capacità di assunzioni da parte degli enti locali, in maniera non sempre coerente ma volta, in ogni caso, al principio del contenimento della spesa di cui all'art. 1 comma 557, 557-bis, ter, quater, l. n. 296/2006. Di recente, come è noto, si è intervenuti proprio sulle norme ora citate per estendere il calcolo della spesa di riferimento come limite alla "media" del triennio (cfr. delibera n. 25/AUT/2014). In

sostanza, si deve ritenere principio cardine e non superabile quello che la spesa per il personale debba avere un andamento parametrato alla spesa media complessiva del triennio precedente.

Ciò posto, occorre valutare la disciplina applicabile alle nuove assunzioni a partire dal 2014.

Infatti, alcuni effetti degli interventi legislativi passati, hanno irrigidito la disciplina in maniera eccessiva, rendendo difficoltosa l'assunzione di personale anche da parte di enti che rispettavano i parametri di spesa e di consistenza delle risorse umane presenti. Perciò con gli interventi più recenti il legislatore ha ritenuto di rendere più flessibile e favorire proprio gli enti definibili "virtuosi".

Prima della novella del d.l. n. 90/2014 sia gli enti sottoposti al patto di stabilità, sia gli altri potevano procedere ad assunzioni solo valutando le cessazioni avvenute nell'anno precedente e la relativa spesa.

L'intervento delle SSRR con la delibera n. 52/2010 ha reso possibile, per gli enti più piccoli (non sottoposti al patto), sommare i "resti" derivanti dalle cessazioni di più anni. La *ratio* dell'interpretazione risiedeva nella constatazione che enti piccoli, come sono quelli non sottoposti al patto di stabilità, potrebbero non raggiungere mai 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").

Tale interpretazione è stata poi estesa, da alcune sezioni regionali, anche agli enti sottoposti al patto di stabilità, visto, tra l'altro, che il principio esiste per gli enti statali (si vedano la delibera n. 176/2012 Toscana; la delibera n. 18/2013 Lombardia; la delibera n. 21/2013 Liguria). Questo specifico aspetto non è stato esaminato dalle Sezioni riunite o dalla Sezione delle autonomie, poiché non è mai stato sollevato un contrasto sul punto. Tuttavia, il Comune richiede proprio di conoscere se l'orientamento relativo ai "resti" sia estensibile agli enti sottoposti al patto di stabilità, anche alla luce della nuova normativa.

Con il recente intervento legislativo (art. 3, comma 5, del d.l. n. 90/2014), ad una prima lettura potrebbe anche sembrare che il legislatore abbia voluto accogliere il principio dei "resti" stabilito in via interpretativa dalla Corte.

Tuttavia, non si può tacere che la lettera della disposizione sia tutt'altro che chiara, soprattutto con riferimento all'applicabilità tempo per tempo delle diverse normative.

Nella prima parte della norma, infatti, il legislatore dispone per la possibilità di assunzione nel 2014 e nel 2015 con riferimento al 60% della spesa per le cessazioni dell'anno precedente, ma poi, nella parte finale del medesimo comma, detta una disposizione "a decorrere dal 2014" che si riferisce ad un cumulo triennale.

Tuttavia, la disposizione "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" 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.

Ciò risulta funzionale anche perché, di solito, gli enti impiegano un periodo di tempo piuttosto lungo per svolgere un concorso pubblico: questa norma consente perciò di rendere la programmazione più coerente anche con i fabbisogni futuri.

Pur se non cambia nella sostanza il riferimento, già presente nella pregressa legislazione, alla spesa relativa alle cessazioni dell'anno precedente, il legislatore amplia i limiti - da subito per gli enti virtuosi (comma 5 quater) e nei successivi tre anni per tutti gli enti - arrivando alla percentuale del 100%. Inoltre, con l'abrogazione dell'art. 76 comma 7 del d.l.112/2008, cancella il vincolo riferito al rapporto della spesa del personale con la spesa corrente.

Il 2014, pertanto, si pone come momento di cesura con l'antecedente regolamentazione e registra un sostanziale ridisegno dei diversi limiti stabiliti in precedenza.

Se si accede all'interpretazione ipotizzata, pertanto, dal 2014 in poi, in sede di programmazione di fabbisogno e finanziaria, si potrà tenere conto delle cessazioni prevedibili nell'arco di un triennio, che, inevitabilmente, diventeranno cessazioni in parte già verificatesi nel momento in cui il concorso si conclude, e dunque rilevanti al momento dell'assunzione per il calcolo del 60% della spesa di cui alla prima parte del comma 5.

In tal modo, acquisisce anche maggior significato il richiamo al comma 557 che, come ricordato, richiede il contenimento della spesa complessiva del personale, poiché la somma delle valutazioni passate e future potrebbe condurre ad aumentare la spesa nel suo complesso. Ne deriva l'obbligo di riferire la spesa complessiva alla spesa media sostenuta nel triennio precedente.

Non sembra, tuttavia, che la norma riesca ad ottenere pienamente la maggiore flessibilità auspicata nella relazione di accompagnamento, soprattutto con riferimento agli enti più piccoli e che già mostrano una spesa per il personale molto contenuta, come il Comune di cui trattasi.

Inoltre, non viene individuata una disciplina transitoria, né sono dettate specifiche previsioni per i bandi di concorso già pubblicati. Si ritiene, pertanto, di dover ribadire il principio già enunciato in occasione della deliberazione n. 6/2012/SEZAUT circa l'immediata applicabilità di quelle disposizioni che non prevedono un regime di transitorietà.

Inoltre, in considerazione della significativa modifica legislativa, non si ritiene di poter estendere, come hanno fatto alcune Sezioni regionali di controllo in vigore della precedente normativa, l'interpretazione della delibera n. 52/2010 delle SSRR agli enti sottoposti al patto di stabilità. Infatti, come già rilevato, gli interventi effettuati dal legislatore hanno un impatto complessivo e sono indirizzati a disciplinare ex novo la materia delle assunzioni del personale per gli enti sottoposti al patto di stabilità, non lasciando spazio per interpretazioni estensive.

P.Q.M.

la Sezione delle autonomie della Corte dei conti, pronunciandosi sulla questione di massima richiamata in premessa, posta dalla Sezione regionale di controllo per la Basilicata con deliberazione n. 97/2014, enuncia il seguente principio di indirizzo:

“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”.

La Sezione regionale di controllo per la Basilicata si atterrà al principio enunciato nel presente atto di indirizzo interpretativo, al quale si conformeranno tutte le

Sezioni regionali di controllo ai sensi dell'art. 6, comma 4, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213.

Così deliberato in Roma, nell'adunanza del 3 novembre 2014.

Il Relatore

f.to Laura d'Ambrosio

Il Presidente

f.to Mario Falcucci

Depositata in segreteria il 21 novembre 2014

Il dirigente

f.to Renato Prozzo