



Corte dei Conti
Sezione regionale di controllo per la Basilicata
Potenza

Deliberazione n. 109/2014/PAR

Parere n. 24/2014

La Sezione regionale di controllo per la Basilicata così composta:

Presidente di Sezione	dr. Francesco Lorusso	
Consigliere	dr. Rocco Lotito	relatore
Primo Referendario	dr. Giuseppe Teti	
Referendario	dr.ssa Vanessa Pinto	

nella Camera di consiglio del 10 dicembre 2014;

VISTO l'art. 100 della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e successive modificazioni;

VISTA la legge 11 novembre 2000, n. 340, ed in particolare l'art. 27;

VISTO l'art. 7 della legge 5 giugno 2003, n. 131, ed in particolare il comma 8;

VISTA la deliberazione n. 14/2000 in data 16 giugno 2000 delle Sezioni Riunite della Corte dei conti, con la quale è stato deliberato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTI gli indirizzi ed i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004 e le successive modifiche ed integrazioni approvate con deliberazione n. 9/SEZAUT/2009/INPR nell'adunanza del 4 giugno 2009;

VISTO l'art. 17, comma 31, del decreto legge n. 78/2009 (convertito in legge 102/2009);

VISTA la delibera n. 54/CONTR/10 delle Sezioni Riunite in sede di controllo, depositata il 17 novembre 2010;

VISTA l'ordinanza del Presidente di questa Sezione regionale di controllo n. 90/2014 del 10 dicembre 2014, con la quale è stata deferita la questione all'esame collegiale della Sezione per l'odierna seduta e con la quale è stato anche nominato relatore il Consigliere dott. Rocco Lotito;

PREMESSO

- che con nota prot. n. 4732 dell'8 settembre 2014 il Sindaco del comune di Viggianello ha, tra l'altro, evidenziato che:

- nel corso del 2012 sono stati indetti pubblici concorsi per il reclutamento di personale a tempo indeterminato e parziale (50%) per i profili di AUTISTA-MANUTENTORE, ISTRUTTORE DI VIGILANZA, ISTRUTTORE DIRETTIVO TECNICO, ISTRUTTORE DIRETTIVO AMMINISTRATIVO, ISTRUTTORE AMMINISTRATIVO CONTABILE;
- 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, come interpretato 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»;
- si sono registrati due pensionamenti nel 2006, uno nel 2007, due nel 2009, due nel 2010, uno nel 2011 e tre nel 2012, per un totale di cessazioni di undici unità lavorative non rimpiazzate da nuove assunzioni, alle quali devono aggiungersi ulteriori due cessazioni (nel 2005 e nel 2012);
- il numero dei dipendenti in concreto alle dipendenze 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% e che «Le procedure indette erano ampiamente contenute nei limiti posti dalla normativa, atteso che l'Ente aveva adempiuto ai seguenti ulteriori obblighi posti dal legislatore:

A. RIDETERMINATO IL FABBISOGNO TRIENNALE DEL PERSONALE ED AGGIORNATA LA DOTAZIONE ORGANICA (ART.6, COMMI 3 E 6, D.LGS 165/2001)

B. EFFETTUATA LA RICOGNIZIONE ANNUALE DELLE EVENTUALI ECCEDENZE DI PERSONALE (ART. 33, COMMI 1 E 2 DEL D.LGS 165/2001)

C. OSSERVATO IL LIMITE DEL 50% DEL RAPPORTO TRA SPESE DI PERSONALE E SPESA CORRENTE (ART. 76, COMMA 7, DEL D.L. 112/2008)

D. 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, inoltre, sono stati pubblicati sulla GAZZETTA UFFICIALE della REPUBBLICA ITALIANA, SERIE SPECIALE, n° 101 del 28.12.2012 e sino al 28.01.2013» e che «In seguito, nell'anno 2013, il COMUNE di VIGGIANELLO è stato sottoposto ai vincoli del PATTO di STABILITA' INTERNO»;

- che il Sindaco del suindicato comune, dopo aver richiamato la disciplina in materia di assunzioni di personale e *turn over* contenuta nel decreto legge di riforma della pubblica amministrazione (D.L. n. 90 del 24 giugno 2014), ha chiesto che questa Sezione esprimesse un parere sui seguenti quesiti:

1) «... Se il Comune di Viggianello può dar corso alle procedure indette per il reclutamento del personale ed alla successiva contrattualizzazione, essendo state indette dette procedure nell'anno 2012»;

2) «In subordine se l'Ente nel determinare il limite di spesa (60% per l'anno 2014) di quella relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente (D.L. 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»;

- che questa Sezione regionale di controllo, con deliberazione n. 97/2014/QMIG del 24 settembre 2014, ritenuta la parziale ammissibilità, nei termini ivi evidenziati, delle questioni prospettate, ha sollevato questione di massima sulla quale si è pronunciata la Sezione delle Autonomie della Corte dei conti con deliberazione n. 27/SEZAUT/2014/QMIG del 3 novembre 2014, depositata il 21 novembre 2014;

tanto premesso, si espone quanto segue.

* * * * *

Con la suindicata deliberazione n. 97/2014/QMIG del 24 settembre 2014, alla quale si rinvia per ogni aspetto di dettaglio, questa Sezione si è soffermata sull'enucleazione delle distinte regole vigenti, per le spese relative al personale e per il relativo *turn over*, negli enti non assoggettati al patto di stabilità interno, ed in quelli, al contrario, allo stesso sottoposti (rispettivamente il comma 562 e 557 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296). È stata anche individuata la specifica disciplina da applicarsi per quei comuni che abbiano avviato le procedure di reclutamento nella vigenza delle disposizioni di cui al comma 562 dell'art. 1 della legge n. 296/2006 e successivamente, per effetto della sopravvenuta appartenenza agli enti assoggettati alle regole del patto di stabilità, in conseguenza delle nuove disposizioni normative di cui all'art. 16, comma 31, del D.L. n. 138/2011, si trovino a dover applicare la diversa e più restrittiva disciplina prevista per tale categoria di enti.

Si è quindi esaminata l'incidenza, sulle esposte problematiche, delle norme, relative alla semplificazione ed alla flessibilità del *turn over* nelle regioni e negli enti locali sottoposti al patto di stabilità interno, introdotte dal quinto comma dell'art. 3 del D.L. n. 90/2014 (convertito, con modificazioni, dalla L. n. 114 dell'11 agosto 2014).

Alla luce delle argomentazioni esposte nella predetta delibera e delle divergenze interpretative ivi evidenziate questa Sezione, considerata anche la particolare rilevanza della questione, ha sollevato questione di massima per stabilire se – in conseguenza della norma, contenuta al quinto comma dell'art. 3 del D.L. n. 90/2014, che consente la cumulabilità delle risorse destinate alle assunzioni solo dal 2014 e per un arco temporale non superiore a tre anni, nel rispetto della programmazione del fabbisogno e di quella finanziaria e contabile – possa ritenersi consentito, ed in quali limiti, anche temporali, l'utilizzo, ai fini del *turn over*, delle risorse liberate dalle cessazioni dei rapporti lavorativi del personale di ruolo intervenute in esercizi anteriori a quello antecedente il corrente anno.

La Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, con deliberazione n. 27/SEZAUT/2014/QMIG, dopo aver premesso che il legislatore, degli ultimi anni, è più volte intervenuto, 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, ad affermare il principio del contenimento della spesa fissato nell'art. 1, comma 557 e seguenti, della legge n. 296/2006, ha evidenziato che, prima della novella del D.L. n. 90/2014, gli enti (sia quelli sottoposti al patto di stabilità sia gli altri) potevano procedere ad assunzioni solo valutando le cessazioni avvenute nell'anno precedente e la relativa spesa.

Per gli enti più piccoli (non sottoposti al patto) l'intervento della deliberazione n. 52/2010 delle Sezioni riunite della Corte dei conti ha reso possibile, sommare i "resti" derivanti dalle cessazioni di più anni. La *ratio* di tale interpretazione, ha evidenziato la Sezione delle Autonomie, «... 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")». Sebbene tale interpretazione sia stata poi estesa, da alcune sezioni regionali, anche agli enti sottoposti al patto di stabilità (cfr. le delibere n.

176/2012 Toscana, n. 18/2013 Lombardia, n. 21/2013 Liguria), tale specifico aspetto non ha mai visto un intervento delle SSRR o della Sezione delle autonomie, poiché non si è mai sollevato un contrasto sul punto.

La suindicata deliberazione n. 27/SEZAUT/2014/QMIG, dopo non aver potuto sottacere la mancanza di perspicuità della disposizione di cui al quinto comma dell'art. 3, del d.l. n. 90/2014, soprattutto con riferimento all'applicabilità nel tempo delle diverse normative, ha tra l'altro evidenziato che, nella prima parte del suindicato comma, «...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». Tale ultima disposizione, tuttavia, «... 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».

La Sezione delle Autonomie, con la predetta deliberazione, ha quindi stabilito quanto segue:

«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'anteriore 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 vigenza 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».

Si riporta di seguito il principio di indirizzo, a cui questa Sezione regionale si attiene, enunciato nella deliberazione n. 27/SEZAUT/2014/QMIG:

“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”.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per la Basilicata, nella risoluzione delle problematiche prospettate dalla richiesta di cui alla nota dell’8 settembre 2014 del Sindaco del comune di Viggianello, si conforma integralmente al principio di indirizzo enunciato dalla deliberazione n. 27/SEZAUT/2014/QMIG della Sezione delle Autonomie ed alle argomentazioni nella stessa riportate;

DISPONE

che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura della segreteria della Sezione, all’Amministrazione richiedente, al Presidente della Corte dei conti ed al Presidente del Coordinamento delle Sezioni regionali di controllo della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti. Così deciso in Potenza, nella Camera di consiglio del 10 dicembre 2014.

IL PRESIDENTE DELLA SEZIONE
F.to Dott. Francesco LORUSSO

I MAGISTRATI

F.to Dott. Rocco LOTITO – relatore

F.to Dott. Giuseppe TETI

F.to Dott.ssa Vanessa PINTO

Depositata in Segreteria il **10 dicembre 2014**
IL FUNZIONARIO
PREPOSTO AI SERVIZI DI SUPPORTO
F.to Dott. Giovanni CAPIELLO