



Corte dei Conti

Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA CAMPANIA

Parere n. 24 /2015

Composta dai Magistrati:

dott. Ciro Valentino

dott. Silvano Di Salvo

dott. Tommaso Viciglione

dott.ssa Rossella Bocci

dott.ssa Innocenza Zaffina

dott. Francesco Sucameli

dott.ssa Raffaella Miranda

dott.ssa Carla Serbassi

Presidente

Consigliere

Consigliere

Primo Referendario

Primo Referendario

Referendario

Referendario

Referendario (Relatore)

ha adottato la seguente deliberazione nella camera di consiglio del 23 febbraio 2015

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

Vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001 n° 3;

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;

Visto il r.d. 12 luglio 1934, n° 1214 e le successive modificazioni ed integrazioni, recante l'approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti;

Vista la legge 14 gennaio 1994 n° 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

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

Vista, in particolare, la deliberazione n° 229 del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti, approvata in data 19 giugno 2008 ai sensi dell'art. 3, comma 62, della legge 24 dicembre 2007 n° 244;

Vista la deliberazione n° 9/SEZAUT/2009/INPR della Sezione delle autonomie della Corte dei conti in data 4 giugno-3 luglio 2009;

Visto l'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009 n° 78, convertito nella legge 3 agosto 2009 n° 102;

Vista la deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Campania n° 74/2009 del 30 settembre 2009;

Viste, altresì, la deliberazione n° 8/AUT/2008 del 12 maggio-4 luglio 2008, nonché la nota del Presidente della Corte dei conti n° 2789 del 28 settembre 2009;

Vista la deliberazione della Corte dei conti, Sezione Riunite, del 26 marzo 2010, n. 8 recante "Pronuncia di orientamento generale sull'attività consultiva";

Vista la deliberazione della Corte dei conti, Sezione Riunite in sede di controllo, del 17 novembre 2010, n. 54;

Vista la nota n. 13922 del 16 ottobre 2014 con la quale il Sindaco del comune di Saviano (Na) chiede il parere di questa Sezione ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003 n° 131;

Vista l'ordinanza presidenziale n° 13/2015 con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della Sezione;

Udito il relatore, Referendario Carla Serbassi,

FATTO

Il Sindaco del comune di Saviano pone a questa Corte due quesiti in merito alle esatte modalità applicative delle assunzioni per turn over, nei termini che seguono e che integralmente si riportano.

"1° quesito. Fino alla sua recente abrogazione, ad opera dell'articolo 3, comma 5, del d. l. 24 giugno 2014, n. 90, il turn over è stato disciplinato dall'articolo 76, comma 7, del d. l. 112/2008, nel testo di volta in volta vigente a seguito delle numerose modifiche.

Dalla ricostruzione della norma sopra citata...risulta evidente che per l'anno 2012, al di fuori delle eccezioni previste per il personale della polizia locale, il turn over era limitato al 40% della spesa corrispondente al personale cessato nell'anno precedente, ossia il 2011. E' pacifico che l'elevazione del turn over dal 20% al 40%, come statuito dall'articolo 4 ter del d. l. n. 16/2012, inserito dalla legge di conversione n. 44/2012 non modifica il cosiddetto calcolo dei resti, il quale deve essere effettuato sulla base delle percentuali stabilite per ciascun anno per disposizione di legge (20% dei cessati nel 2010, 40% dei cessati nel 2011 e 2012, 60% dei cessati nel 2013).

Il criterio appena illustrato è quello osservato da questo comune in sede di programmazione del fabbisogno di personale per il triennio 2014-2016 e, precisamente, i resti del 20 per cento delle cessazioni del 2010, il 40 per cento delle cessazioni 2011 e 2012 ed il 60 per cento delle cessazioni 2013".

Il comune chiede, pertanto, se il suo operato sia conforme a legge, considerando che due delibere di altra Sezione di controllo della Corte dei conti sembrano avere affermato, invece, che le cessazioni antecedenti al 2012, quindi anche quelle avvenute nel 2011, debbano essere valorizzate, ai fini del turn over, al 20 per cento e non al 40 per cento.

"2° quesito. Con sua deliberazione n. 25 del 15 settembre 2014, la Corte dei conti, Sezione delle autonomie ha affermato che la spesa del personale cui far riferimento in sede di applicazione dell'articolo 1, comma 557, della l. 296/2006, in nessun caso può essere una spesa teorica, ossia quella che l'ente avrebbe sostenuto ma che di fatto non ha sostenuto perché ne è venuto meno il presupposto. Da tale preliminare osservazione deriverebbe che la determinazione della predetta spesa debba essere effettuata seguendo il criterio di cassa e non quello della competenza e con riferimento agli impegni regolarmente assunti.

Sta di fatto che la spesa non realizzata in conseguenza del venir meno del relativo presupposto è cosa diversa dalla spesa non realizzata nell'anno di competenza ma poi regolarmente sostenuta nell'anno successivo. Si consideri a tale proposito, in via esemplificativa, la spesa relativa a compensi e indennità la cui erogazione è subordinata a processi di valutazione che fisiologicamente si esauriscono in tempi successivi a quelli cui la prestazione si riferisce.

Per quanto sopra, si chiede di conoscere se la determinazione della spesa del personale ex articolo 1, comma 557 citato, oggi da considerare come media del triennio precedente, debba essere effettuata utilizzando il criterio di cassa ovvero quello della competenza, esclusa in ogni caso ogni utilizzazione di spese solo teoriche".

DIRITTO

In rito, nel richiamare l'orientamento sin qui seguito dalla Sezione in ordine all'ammissibilità delle richieste di parere in materia di contabilità pubblica avanzate direttamente dall'organo comunale munito di rappresentanza legale esterna, il Collegio ritiene senz'altro ricevibile, nelle more della istituzione del Consiglio delle autonomie locali nella Regione Campania, l'istanza avanzata dal Sindaco del comune di Saviano in quanto formulata dall'organo di vertice dell'amministrazione comunale legittimato ad esprimere la volontà dell'ente e ad impegnare lo stesso verso l'esterno ai sensi dell'art. 50 del d. lgs. 18 agosto 2000 n° 267.

Sotto il profilo oggettivo, va poi considerato che l'oggetto del quesito qui in trattazione, in quanto relativo all'interpretazione di disposizioni dettate in materia di riduzione e di efficienza della spesa pubblica, ricade nel perimetro della definizione dinamica di contabilità pubblica, quale fornita dalle Sezioni riunite di questa Corte (cfr. Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, 17 novembre 2010, n° 54), con conseguente ammissibilità della richiesta di parere in argomento anche sotto il profilo oggettivo.

In merito al primo quesito si osserva che la questione è stata risolta dalla recente delibera della Sezione delle Autonomie di questa Corte n. 27/2014 riguardante una richiesta formulata dalla Sezione Basilicata a proposito della valenza dell'articolo 3 del d. l. n. 90/2014, convertito dalla l. 114/2014, nella parte in cui prevede che, fermo restando il limite dell'articolo 1, comma 557 della l. n. 296/2006, *"..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"*,

interpretando nel senso che il riferimento al triennio è da intendersi come quello successivo al 2014, e non a quello precedente.

La Sezione delle Autonomie, pur rilevando che la lettera della disposizione sia tutt'altro che chiara, soprattutto con riferimento all'applicabilità tempo per tempo delle diverse normative, argomenta come segue: *"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'anteriore regolamentazione e registra un sostanziale ridisegno dei diversi limiti stabiliti in precedenza".

Il comune istante dovrà pertanto attenersi al principio secondo cui il limite di spesa per procedere alle assunzioni nel 2014 e 2015 deve essere calcolato sulla base del 60 per cento della spesa relativa a quella del personale di ruolo cessato nell'anno precedente considerando che, 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.

Il secondo quesito posto dall'ente riguarda l'esatta applicazione del comma 557 della l. n. 296/2006 ("*...gli enti sottoposti al patto di stabilità interno assicurano la riduzione delle spese di personale...garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale, con azioni da modulare nell'ambito della propria autonomia...*"), comma da leggere congiuntamente al successivo 557-quater, ("*Ai fini dell'applicazione del comma 557, a decorrere dall'anno 2014 gli enti assicurano, nell'ambito della programmazione triennale dei fabbisogni di personale, il contenimento delle spese di personale con riferimento al valore*

medio del triennio precedente alla data di entrata in vigore della presente disposizione”), come modificati dal d. l. n. 90/2014, convertito dalla l. 114/2014, e precisamente tale quesito è volto a conoscere se, ferma restando l’esclusione, nel conteggio delle spese del personale nell’anno di riferimento, dell’utilizzazione di spese solo teoriche (come chiaramente stabilito dalla Sezione Autonomie di questa Corte con Delibera n 25/2014/QMIG), la determinazione della spesa del personale ex articolo 1, comma 557 citato, oggi da considerare come media del triennio precedente, debba essere effettuata utilizzando il criterio di cassa ovvero quello della competenza.

Anche tale specifica questione è già stata risolta da questa Corte con Delibera a Sezioni riunite in sede di controllo (n. 27/CONTR/11), che ha interpretato a favore del criterio della competenza, considerando l’obbligo di riferirsi agli impegni risultanti dal rendiconto approvato o, eccezionalmente, dallo schema di rendiconto predisposto dagli uffici o quello approvato dalla giunta, secondo i principi che testualmente si riportano: *“...Nell’assenza di una specifica previsione normativa, va considerato che il riferimento al parametro della cassa potrebbe risultare non affidabile per fondare il riscontro, per via della possibile casualità dell’entità dei pagamenti effettuati dalle amministrazioni locali ...in ragione del fisiologico scarto temporale fra impegno e pagamento. Infatti il dato dei pagamenti potrebbe risentire di oscillazioni non riportabili ad un andamento stabile della spesa, risultando inadeguato a costituire l’indice di un rapporto strutturale. E’ preferibile perciò impiegare un dato di maggiore affidabilità quale quello desumibile dalla gestione della competenza.*

Un’ulteriore opzione potrebbe indurre a desumere i dati della spesa dai documenti di programmazione...in quanto ciò rende di maggiore attualità il momento in cui il parametro viene verificato e cioè nello stesso esercizio in cui deve avvenire l’assunzione e non guardando a una situazione pregressa. Tuttavia, riferirsi alla spesa programmata per la suddetta annualità potrebbe costituire una semplice indicazione, mentre non è opportuno imperniare il confronto su dati di stima i cui margini di opinabilità risultano ampi.

Per le considerazioni che precedono si ritiene di dover far riferimento al dato degli impegni, in quanto esso deriva dalla effettiva gestione del bilancio e quindi non risulta frutto di stime, ma è suscettibile di riscontro... Al riguardo emerge una ulteriore questione e cioè da quale documento contabile tale dato debba essere desunto e in particolare se sia necessario trarre questo dato esclusivamente dal rendiconto approvato o da altro documento che non abbia pari requisiti di ufficialità...Va considerato che per effetto delle disposizioni poste dall’articolo 227 del TUEL il rendiconto...potrà essere approvato entro il mese di aprile e quindi al compimento di un ampio scorcio dell’esercizio. Dovere attendere quasi la metà dell’anno per effettuare le assunzioni potrebbe comportare ulteriori difficoltà alla gestione degli enti, per cui è necessario che, ferma restando la necessità di riferire il parametro ai dati di rendiconto, in caso di specifiche e motivate esigenze, è anche ammissibile che, in attesa dell’approvazione del documento ufficiale, si possa fare riferimento a documenti che hanno un

minore crisma di ufficialità quali lo schema di rendiconto predisposto dagli uffici o quello approvato dalla giunta”.

Né può sottacersi il fatto che le pur fondate preoccupazioni del Sindaco istante in merito alle difficoltà collegate alla presenza di eventuali spese non realizzate nell'anno di competenza ma poi regolarmente sostenute nell'anno successivo, trovano oggi fisiologica compensazione proprio nel valore medio pluriennale e nell'ampliamento della base temporale di riferimento previsti dalle novelle legislative, che aiutano a meglio compensare le eventuali oscillazioni di spesa tra un'annualità e l'altra, anche se causate da contingenze e da fattori non controllabili dagli enti.

Nelle suesposte considerazioni è il parere della Sezione.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, per il tramite della Segreteria del Servizio di supporto, all'Amministrazione interessata.

Così deliberato in Napoli, nella camera di consiglio del 23 febbraio 2015

IL RELATORE

f.to Ref. Carla Serbassi

IL PRESIDENTE

f.to Ciro Valentino

Depositato in segreteria in data 23 febbraio 2015

Il Funzionario preposto

f.to Dott. Mauro Grimaldi