
Turn-over del personale e cumulabilità delle risorse

di [Sentenze tributarie](#)

Publicato il 3 Settembre 2014

con riferimento alla disciplina del turn over, imposta per gli enti soggetti al patto dal nuovo art. 3 del decreto legge n. 90/2014, la Corte dei conti del Veneto ha chiarito che è tuttora consentito riportare nell'anno in corso eventuali margini di spesa originati da cessazione di personale, non utilizzati negli anni precedenti

REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 23 luglio 2014, composta da:

Dott. Claudio IAFOLLA Presidente

Dott.ssa Elena BRANDOLINI Consigliere

Dott. Giampiero PIZZICONI Primo Referendario

Dott. Tiziano TESSARO Primo Referendario, relatore

Dott.ssa Francesca DIMITA Referendario

Dott.ssa Daniela ALBERGHINI Referendario

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

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

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 con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria una Sezione regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti con delibera n. 14/2000 in data 16 giugno 2000, modificato da ultimo con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 del 19 giugno 2008;

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”*, ed in particolare, l'art. 7, comma 8;

VISTI gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, approvati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004, come modificati e integrati dalla delibera n.9/SEZAUT/2009/INPR del 3 luglio 2009 e, da ultimo, dalla deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n.54/CONTR del 17 novembre 2010;

VISTA la richiesta di parere del Sindaco del Comune di Cavarzere, prot. n10723 del 4 luglio 2014, acquisita al prot. CdC n. 5487 del 7 luglio 2014;

VISTA l'ordinanza n. 56/2014 con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna adunanza;

UDITO il relatore dott. Tiziano Tessaro;

FATTO

Il Sindaco del Comune di Cavarzere, formula a questa Sezione una richiesta di parere, in merito alla modalità di calcolo dei nuovi limiti alle spese per assunzioni, introdotto dall'art. 3, comma 5, del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90 che riformula la disciplina inerente i limiti di spesa per le assunzioni a tempo indeterminato da parte degli enti locali disponendo che: *“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. Resta fermo quanto disposto dall'articolo 16, comma 9, del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135. 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. Restano ferme le disposizioni previste dall'articolo 1, commi 557, 557-bis e 557-ter, della legge 27 dicembre 2006, n. 296. 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”*. Nel caso di specie, dovendo l'ente procedere ad una assunzione a tempo indeterminato nel corso del 2014, il Sindaco chiede se *“alla luce della novella sopra riportata, questo ente possa assumere nei limiti di spesa cumulando le quote delle cessazioni dal servizio non utilizzate negli anni precedenti (2011, 2012, 2013), così calcolate: anno 2011 limite 20%, anno 2012 limite 40%, anno 2013 limite 60% della spesa relativa al personale di ruolo cessato”*.

DIRITTO

1. Occorre valutare, in via preliminare, secondo gli ormai consolidati orientamenti assunti dalla Corte dei conti in tema di pareri da esprimere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, la sussistenza dei presupposti soggettivi ed oggettivi per la resa dei pareri, indicati dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti con atto di indirizzo del 27 aprile 2004 e con deliberazione n. 5/AUT/2006 del 10 marzo 2006.

In relazione alle condizioni soggettive la richiesta, formulata ai sensi dell'art. 50 del T.U.E.L.

dall'organo politico di vertice e rappresentante legale del Comune di Cavarzere, è da ritenersi ammissibile.

In ordine, poi, al requisito oggettivo, occorre accertare se la richiesta di parere sia attinente alla materia della contabilità pubblica, se sussistano i caratteri della generalità ed astrattezza, se la medesima non implichi valutazione di comportamenti amministrativi, in particolare se connessi ad atti già adottati o comportamenti espletati, se l'ambito sia oggetto di indagini della Procura regionale o di giudizio dinnanzi alla Sezione Giurisdizionale regionale della Corte dei conti o di contenzioso penale, amministrativo o civile.

Per quanto riguarda l'attinenza alla materia della contabilità pubblica, si richiama la delibera n. 54/2010 con la quale le Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti, in sede di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art. 17, comma 31, del decreto legge n. 78/2009, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 102/2009, hanno ulteriormente delineato un concetto unitario della nozione di contabilità pubblica, riferito al *"sistema di principi e norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici"*; la predetta nozione è, comunque, da intendersi *"in continua evoluzione in relazione alle materie che incidono direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio"*.

Ulteriori ed importanti precisazioni sono state fatte di recente dalla Sezione delle autonomie con la deliberazione n. 3/2014/SEZAUT. E' stato, infatti, rilevato come, pur costituendo la materia della contabilità pubblica una categoria concettuale estremamente ampia, i criteri utilizzabili per valutare l'ammissibilità oggettiva delle richieste di parere possono essere, oltre *"all'eventuale riflesso finanziario di un atto sul bilancio dell'ente"* (criterio in sé e per sé riduttivo ed insufficiente), anche l'attinenza del quesito proposto ad *"una competenza tipica della Corte dei conti in sede di controllo sulle autonomie territoriali"*. Al contrario, la presenza di pronunce di organi giurisdizionali di diversi ordini, la possibile interferenza con funzioni requirenti e giurisdizionali delle Sezioni giurisdizionali della Corte dei conti, nonché il rischio di inserirsi nei processi decisionali degli enti territoriali precludono alle Sezioni regionali di pronunciarsi nel merito. Pertanto, quanto al carattere generale ed astratto del quesito prospettato, questa Sezione ritiene di dover richiamare unicamente i principi normativi che vengono in considerazione nel caso in esame, ai quali gli organi dell'Ente, al fine di assumere specifiche decisioni in relazione a particolari situazioni, possono riferirsi, rientrando la scelta delle modalità concrete con le quali applicare la normativa in materia, nell'ambito dell'esercizio della discrezionalità amministrativa dell'amministrazione comunale. E di conseguenza, come precisato nel documento d'indirizzo sopra richiamato, possono rientrare nella funzione consultiva della Corte dei Conti le sole *"questioni volte ad ottenere un esame da un punto di vista astratto e su temi di carattere generale"*, dovendo quindi ritenersi inammissibili le richieste concernenti valutazioni su casi o atti gestionali specifici o mediante indicazioni puntuali sul

versante gestionale.

Alla luce delle dette premesse, il parere in oggetto va considerato ammissibile atteso che la richiesta involge l'applicazione di disposizioni normative che regolano le procedure assunzionali degli enti locali.

2. Venendo al merito, va rilevato che l'articolo 3, comma 5, del D.L. n. 90/2014, ancora, come noto, in fase di conversione in legge, ha modificato la disciplina applicabile alle regioni ed agli enti locali sottoposti al patto di stabilità interno nella materia de qua prevedendo che:

a) negli anni 2014 e 2015 le assunzioni di personale a tempo indeterminato possono avvenire nei limiti di un contingente di personale corrispondente ad una spesa pari al 60 per cento di quella relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente;

b) nel 2016 e 2017 la facoltà assunzionale è fissata nella misura del 80% e, a decorrere dal 2018, nella misura del 100%;

c) rimangono in vigore le disposizioni previste dall'articolo 1, commi 557, 557 bis e 557 ter, L. n. 296/2006, mentre viene abrogato l'articolo 76, comma 7, D.L. n. 112/2008 che regola(va) il rapporto di incidenza tra spesa per il personale e spesa corrente ai fini delle nuove capacità assunzionali degli enti locali;

d) gli enti locali coordinano le politiche assunzionali dei soggetti indicati dall'articolo 18, comma 2 bis, D.L. n. 112/2008 (i.e. aziende speciali, istituzioni, società partecipate locali totali o di controllo) *“al fine di garantire anche per i medesimi soggetti una graduale riduzione della percentuale tra spese di personale e spese correnti”*.

3. Il quesito proposto involge in particolare la possibilità di utilizzare i *“resti, ovverosia di riportare nell'anno successivo eventuali margini di spesa originati da cessazione di personale, non utilizzati nell'anno precedente”* (Corte dei Conti, sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 167/2011/PAR). La facoltà era contemplata in via normativa dall'art. 9, comma 11, del D.L. 78/2010, il quale prevedeva espressamente che *“qualora per ciascun ente, le assunzioni effettuabili in riferimento alle cessazioni intervenute nell'anno precedente, riferite a ciascun anno, siano inferiori all'unità, le quote non utilizzate possono essere cumulate con quelle derivanti dalle cessazioni relative agli anni successivi, fino al raggiungimento dell'unità”*, nonché dalla costante interpretazione fornita dalle Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti.

Valorizzando la nozione di *“anno precedente”* riferita agli enti non sottoposti al patto di stabilità definita dalle Sezioni Riunite in sede di controllo nella deliberazione n.52/CONTR/10 dell'11 novembre 2010, e in ragione più specificamente della medesima *ratio normativa* (cfr. Sez. Veneto, 488/2012) dei vincoli afferenti gli Enti non sottoposti al Patto, in applicazione dell'art. 76, comma 7, della legge 133/2008 e s.m.i., il costante indirizzo interpretativo era volto a consentire il cumulo dei resti relativi alla percentuale assunzionale annuale non utilizzata

dall'ente sottoposto al Patto di stabilità, con i valori relativi alla percentuale maturata negli anni successivi, al fine di poter ottenere la quota necessaria ad espletare la procedura finalizzata all'assunzione di unità di personale a tempo indeterminato, rispettando, comunque, i vincoli di spesa ed assunzionali vigenti (cfr. Corte dei Conti sez. Veneto n. 488/2012 e 534/2012; Corte dei Conti sez. Lombardia n. 18/2013; Corte dei Conti, sez. Puglia n. 2/2012; sez. regionale Calabria n.22/2012). Invero, tenuto conto della modifica introdotta dall'art. 4-ter comma 10 della legge 44/2012 al citato comma 7 dell'art. 76, il calcolo sui resti del personale cessato anteriormente al 2012 doveva essere effettuato con la percentuale del 20%, (percentuale vigente anteriormente alla predetta modifica normativa); mentre per gli anni successivi al 2012 il calcolo dei resti doveva essere effettuato con la percentuale del 40%.

Questa Sezione in particolare si era, di recente, espressa in senso favorevole sulla questione in esame, dapprima con la deliberazione n. 488/2012 e quindi con la delibera 534/2012, circa l'ammissibilità del c.d. "*cumulo dei resti*" di cui al citato art.9, comma 11, anche per gli enti locali sottoposti al patto. Nella citata delibera n. 488/2012 di questa Sezione veniva affermato in particolare che "*per le Sezioni riunite, il comma 562 consente agli enti non soggetti al patto di stabilità interno di effettuare le assunzioni di personale a tempo indeterminato, in sostituzione di quello cessato, non solo nell'anno immediatamente precedente a quello delle assunzioni, ma anche in quelli anteriori a partire dal primo anno di efficacia (2007) della legge 296/2006*" e che, pertanto, l'identità di ratio tra le due norme "*consente un'interpretazione analoga (ossia non letterale) del riferimento temporale in esse contenuto*" (Cfr. anche questa Sezione delibera n. 981/2012/PAR, per gli enti non sottoposti al Patto, deliberazione n. 453/2010/PAR). In virtù di questa interpretazione, maturata in vigenza della previsione dell'art. 76, comma 7, del D.L. 112/2008, i c.d. resti, relativi alla percentuale assunzionale annuale, non utilizzata dall'ente in applicazione dell'articolo 76, comma 7, primo periodo, seconda parte, potevano cumularsi con i valori relativi alla percentuale maturata negli anni successivi, al fine di poter ottenere la quota necessaria ad espletare, nel rispetto dei vincoli di spesa ed assunzionali, la procedura finalizzata all'assunzione di unità di personale a tempo indeterminato.

4. La norma introdotta dall'art. 3, comma 5, del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90 prevede espressamente 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.*

Ad una prima, sommaria lettura, l'interpretazione offerta dal mero dato testuale conduce a esiti non soddisfacenti, non sembrando consentire più infatti l'utilizzo dei c.d. resti, dal momento che la norma in esame appare espressamente volta, abrogando l'art. 76, comma 7, del D.L. 112/2008, a regolare in modo assolutamente innovativo i vincoli assunzionali: pervenendo così, tuttavia, ad una inaccettabile e non consentita divaricazione della disciplina vincolistica tra gli enti sottoposti al Patto e quelli non sottoposti al Patto. A questa impostazione, strettamente

letterale e formalistica, va preferito, però, un approccio ermeneutico di tipo logico-sostanziale che valorizza l'insegnamento delle Sezioni Riunite sul punto: ciò consente di evitare di approdare a soluzioni irragionevoli o non coerenti con il dato sistemico, ma anzi di esaltare nel contempo l'identità di ratio che permea le rispettive normative vincolistiche per gli enti soggetti al Patto e quelli ad esso non sottoposti.

Se pure la disposizione in esame sembra destinata a regolare unicamente per il futuro tale facoltà (*"A decorrere dal 2014..."*), con la ulteriore conseguenza che, ai fini del calcolo del 60%, divengono cumulabili, sulla base del dato letterale, le *"risorse destinate alle assunzioni"* e non già le cessazioni degli anni precedenti, come invece previsto dalla disposizione abrogata, cionondimeno, appare preferibile, ad avviso di questa Sezione, un'interpretazione in chiave sostanziale della nuova norma, che faccia espresso riferimento ai principi interpretativi enunciati dalla deliberazione n. 52/CONTR/2010 delle Sezioni riunite della Corte dei conti: indirizzo che si è formato estendendo la facoltà di utilizzo dei c.d. resti, valevole sulla base del dato testuale solo per gli enti non soggetti al Patto, *"pur in assenza di una normativa o di prassi interpretativa ad hoc che attribuisca agli enti locali la facoltà di utilizzare i resti delle cessazioni degli anni pregressi"* (Corte dei Conti, sezione Regionale Marche, delibera n. 29/2012/PAR del 14/06/2012), anche per gli enti locali sottoposti al patto, (...) *sulla base di un'interpretazione della norma in argomento che non è strettamente letterale (...), ma sistematica* (questa Sezione n.534/2012 cit.).

Di talché, la Sezione non può esimersi dal confermare - nel solco dell'insegnamento nomofilattico delle SSRR - l'orientamento già espresso in precedenza sulla disposizione abrogata, posto infatti che la lettura sistematica della disposizione vincolistica e gli stessi *"principi vigenti in materia non escludono tale possibilità"* (Corte dei Conti, sezione Regionale Marche, delibera n. 29/2012/PAR del 14/06/2012): e ciò proprio in ragione dell'identità di ratio, che indiscutibilmente permane, tra le nuove norme che regolano il c.d. turn over negli enti soggetti al patto e negli enti non soggetti al rispetto dello stesso (art. 1, comma 562, L.296/2006). Del resto, anche ora, non diversamente dal recente passato, in entrambe le discipline vincolistiche l'intento del legislatore è di limitare la spesa del personale incidendo sulla dinamica occupazionale contenendola, in un caso, o riducendola, nell'altro (in termini, cfr. Sez. Veneto, 534/2012 cit.).

A ciò si aggiunga l'effetto che *una lettura restrittiva avrebbe sull'autonomia organizzativa degli enti locali* che questa Sezione del resto (deliberazione n. 403/2012) aveva avuto modo di porre in evidenza, sottolineando che *"laddove risultino rispettati tutti i parametri, vincoli e limiti previsti per gli enti soggetti al patto di stabilità interno – ivi compreso l'obbligo di riduzione progressiva della spesa del personale imposto dall'art. 1, comma 557, della legge n. 296/2006 ... non vi sarebbe ragione per comprimere l'autonomia organizzativa dell'ente, impedendo un turn over parametrato alle cessazioni intervenute anche negli anni precedenti ...* Tali vincoli, in ossequio

al principio dell'autonomia finanziaria e di spesa degli enti locali - pur non potendo incidere direttamente sulla detta autonomia, si traducono in limitazioni indirette, delle quali gli enti in questione devono necessariamente tener conto. Al riguardo giova precisare che la caratteristica fondamentale della disciplina finanziaria è quella di non interferire mai, direttamente (a meno di deroghe espresse), con la disciplina ordinamentale (cfr. deliberazioni Sezione Lombardia n.679 e n.680/2011/PAR): in linea di massima, essa tiene fermi capacità, facoltà, obblighi, e divieti sostanziali imputabili all'amministrazione; piuttosto introduce indirette limitazioni alla discrezionalità operativa degli enti che, a causa dei predetti limiti, sotto la propria responsabilità, devono effettuare scelte gestionali che li mettano in condizione di esercitare facoltà e adempiere doveri compatibilmente con il rispetto di tali obiettivi di spesa. Di talché, *l'interpretazione estensiva dell'inciso in esame, ad avviso di questa Sezione, appare preferibile, anche e soprattutto sotto il profilo della ragionevolezza, risultando, peraltro, maggiormente rispettosa dell'autonomia organizzativa degli enti locali, costituzionalmente garantita.*

Ove tali enti siano in grado di assicurare l'osservanza di tutti i limiti ed i vincoli imposti dall'ordinamento finanziario-contabile – quale, in special modo, l'obbligo di assicurare un andamento decrementale, progressivo e costante, della spesa del personale, di cui al comma 557 dell'articolo unico della Finanziaria per il 2007 – non sarebbe, in vero, ragionevole impedire l'utilizzo dei risparmi sulla spesa del personale conseguiti negli anni precedenti e non utilizzati per ragioni varie, ai fini del turn over, nei limiti della percentuale indicata nella norma” (questa Sezione, deliberazione n. 403/2012). In tal senso, va sottolineato che non sembra ostare a ciò, ma anzi, rappresentare una indiretta conferma, la formulazione letterale della nuova norma del citato art. 3 in base alla quale, ai fini del calcolo e del cumulo della percentuale, si deve far riferimento alle **“risorse destinate alle assunzioni”**

, e non già alle cessazioni degli anni precedenti.

D'altro canto, *“l'impossibilità di reintegrare le cessazioni intervenute in anni precedenti, per effetto dei vincoli imposti (...), intesi nel senso più restrittivo, potrebbe determinare una eccessiva riduzione degli organici, ben al di sotto del fabbisogno necessario ad assicurare lo svolgimento delle funzioni fondamentali dell'ente. Senza dire che la norma, se diversamente intesa, finirebbe con il discriminare gli enti che, (...) hanno avuto una minore concentrazione di cessazioni (e che rischiano di vedere addirittura azzerata la percentuale) rispetto a quelli che, avendone avuto un numero maggiore, sfrutteranno in pieno la percentuale di turn over”* (cfr. questa Sezione delibera n.403/2012).

Il Collegio, quindi, conferma i principi contenuti nelle richiamate deliberazioni, con riferimento al vincolo di spesa del personale, imposto per gli enti soggetti al patto dal nuovo art. 3 del dl 90/2014, ritenendo in particolare che sia tuttora consentito riportare nell'anno in corso eventuali margini di spesa originati da cessazione di personale, non utilizzati negli anni precedenti: nel

contempo una siffatta possibilità per l'ente locale volta a modulare l'esercizio delle facoltà assunzionali, attraverso il corretto utilizzo degli strumenti che l'ordinamento pone a disposizione delle amministrazioni in un'ottica di concorso alla riduzione della spesa - ed, in particolare, della valutazione periodica, almeno triennale della consistenza ed eventuale variazione delle dotazioni organiche previa verifica degli effettivi fabbisogni, prevista dall'art. 6, D.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, e della programmazione triennale del fabbisogno di personale, prevista dall'art. 39, Legge 27 dicembre 1997, n. 449 e successive modificazioni (questa Sezione, deliberazione n. 390/2012/PRSP) – va riconosciuta unicamente ove l'Ente sia in grado di garantire la riduzione, da un anno all'altro, della spesa per il personale, secondo le indicazioni fornite dalla Sezione delle Autonomie (deliberazioni n. 2/2010/QMIG e n. 3/2010/QMIG).

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per il Veneto rende il parere nei termini suindicati.

Copia del parere sarà trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, al Sindaco del Comune di Cavarzere (VE).

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 23 luglio 2014.

Il magistrato relatore Il Presidente

F.to Dott. Tiziano Tessaro F.to Dott. Claudio Iafolla

Depositato in Segreteria il 24/07/2014

IL DIRETTORE DI SEGreteria

(F.to Dott.ssa Raffaella Brandolese)