



Corte dei Conti

Sezione delle autonomie

N. 25 /SEZAUT/2014/QMIG

Adunanza del 15 settembre 2014

Presieduta dal Presidente della Sezione delle autonomie, funzione di coordinamento
Mario FALCUCCI

Composta dai magistrati:

Presidenti di Sezione	Antonio DE SALVO, Adolfo Teobaldo DE GIROLAMO, Ciro VALENTINO, Salvatore SFRECOLA, Anna Maria CARBONE, Roberto TABBITA, Giovanni DATTOLA, Carlo CHIAPPINELLI, Maurizio GRAFFEO
Consiglieri	Teresa BICA, Carmela IAMELE, Lucilla VALENTE, Alfredo GRASSELLI, Rinieri FERONE, Paola COSA, Francesco UCCELLO, Adelisa CORSETTI, Andrea LIBERATI, Paolo VALLETTA, Alessandro PALLAORO, Laura D'AMBROSIO, Stefania PETRUCCI, Marco BONCOMPAGNI, Angela PRIA
Primi referendari	Francesco ALBO, Alessandra OLESSINA, Giuseppe TETI, Valeria FRANCHI
Referendari	Andrea LUBERTI

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, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102;

Visto l'art. 6, comma 4 del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, in base al quale, per la risoluzione di questioni di massima di particolare rilevanza, la Sezione delle autonomie emana delibera di orientamento;

Vista la deliberazione n. 149/2014/SRCPIE/QMIG, depositata il 17 luglio 2014, con la quale la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per il Piemonte ha rimesso al Presidente della Corte dei conti la valutazione, ai sensi del richiamato art. 6, comma 4, del d.l. n. 174/2012 e dell'art. 17, comma 31, del d.l. n. 78/2009, in ordine al deferimento alla Sezione delle autonomie ovvero alle Sezioni riunite in sede di controllo di una questione di massima concernente un quesito, formulato dal Sindaco del Comune di Mombaruzzo (AT) e trasmessa per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali con nota n. 1863 del 5 giugno 2014;

Vista l'ordinanza del Presidente della Corte dei conti n. 13 del giorno 11 agosto 2014, di deferimento della questione alla Sezione delle autonomie;

Vista la nota del Presidente della Corte dei conti n. 1030 del 3 settembre 2014, di convocazione della Sezione delle autonomie per l'adunanza del 15 settembre 2014, con iscrizione all'ordine del giorno della questione proposta dalla Sezione regionale di controllo per il Piemonte con la deliberazione n. 149/2014/QMIG;

Udito il relatore, Primo referendario Francesco Albo;

PREMESSO

Con deliberazione n. 149/2014/QMIG del 17 luglio 2014, la Sezione regionale di controllo per il Piemonte, a seguito di una richiesta di parere del Comune di

Mombaruzzo (AT), trasmessa tramite il Consiglio delle Autonomie Locali con nota n. 1863 del 5 giugno 2014, ha sollevato la seguente questione: *“se, ai fini del rispetto del limite di cui all’art.1, comma 557, della legge n. 296/2006, l’ente possa includere figurativamente nella spesa di personale dell’esercizio di riferimento (2013) anche quote di trattamento economico non corrisposte ai dipendenti per cause non programmabili o se, invece, debba prendere a riferimento la spesa effettivamente sostenuta”*.

Il Comune istante, di circa 1.150 abitanti, tenuto all’obbligo di riduzione della spesa di personale per gli enti soggetti al patto di stabilità interno in virtù dell’estensione disposta dall’art. 16, comma 31 del d.l. n. 138/2011, ha visto cessare dal servizio l’unica dipendente presso il settore finanziario, dopo un periodo di fruizione da parte della stessa di aspettativa per maternità, dapprima a stipendio ridotto e poi senza stipendio.

Poiché tale circostanza ha determinato la riduzione della spesa di personale dell’anno precedente, ossia del 2013, da prendere a riferimento ai fini dell’obbligo di cui all’art.1, comma 557, della legge n. 296/2006, l’amministrazione, al fine di evitare scoperture di organico, chiede se sia possibile includere nel computo anche l’importo relativo alla quota di trattamento economico che avrebbe corrisposto alla dipendente in aspettativa, qualora la stessa fosse rimasta in servizio.

Tale possibilità consentirebbe all’ente di rendere omogenei i dati relativi alla spesa di personale per gli esercizi 2013 e 2014, evitando variazioni in aumento influenzate da decisioni autonomamente assunte da terzi e non rientranti nella propria sfera di responsabilità.

La Sezione regionale di controllo per il Piemonte ritiene non perseguibile la soluzione prospettata dall’amministrazione, non ravvisando nella previsione contenuta all’art. 1, comma 557 - di carattere imperativo e dunque di stretta interpretazione - alcuna deroga espressa all’obbligo di contenimento della spesa (cfr. delibera 25 febbraio 2011, n. 29).

Inoltre, richiamando i principi generali espressi dalla delibera della Sezione delle autonomie n. 27/SEZAUT/2013/QMIG del 20 dicembre 2013, ritiene improprio un raffronto tra aggregati di spesa di personale non omogenei (spesa virtuale da un lato e spesa effettiva dall’altro), anche in considerazione dei possibili utilizzi elusivi ai fini

dell'obbligo di riduzione programmata della stessa (cfr., in termini, Sez. reg. controllo Piemonte, del. n. 9/2014 e del. n. 90/2014).

Di opposto avviso risultano altre Sezioni (Sez. regionale di controllo per la Liguria, delibera n. 27/2014/PAR, n. 63/2010/PAR e n. 47/2014/PAR; Sez. regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 113/2014/PAR), inclini al conteggio anche degli emolumenti non corrisposti, purché non determinino un effetto espansivo permanente della spesa di personale.

La Sezione delle autonomie, prendendo atto della necessità di superare le opposte interpretazioni, ritiene che la soluzione delle diverse problematiche integri una questione di massima e meriti l'adozione di una pronuncia d'orientamento.

CONSIDERATO

Il contrasto interpretativo trae origine dall'esigenza, avvertita da un comune di esigue dimensioni demografiche, di temperare il necessario rispetto degli obblighi di riduzione della spesa di personale richiesti dall'art. 1, comma 557, della legge n. 296/2006 con il verificarsi di una serie di eventi, che, determinando un estemporaneo incremento di spesa nell'annualità base da prendere a riferimento, impedirebbero il ricambio delle professionalità infungibili nella propria dotazione organica.

Il Collegio remittente ritiene non percorribile l'ipotesi, prospettata dall'ente, di rendere omogenei i dati di spesa delle due annualità poste in raffronto, includendo figurativamente nella spesa di personale anche l'importo relativo alla quota di trattamento economico che avrebbe corrisposto ad una dipendente in aspettativa, qualora la stessa fosse rimasta in servizio, non ravvisando nella previsione contenuta all'art. 1, comma 557, alcuna deroga all'obbligo di contenimento della spesa.

Già in riferimento ad una fattispecie analoga – relativa a variazioni della spesa del personale determinate da decisioni adottate dai propri dipendenti nell'esercizio di diritti previsti dalla legge o dalla contrattazione collettiva – la Sez. contr. Piemonte ha avuto modo di sostenere il carattere imperativo delle norme che limitano le spese di personale e la conseguente tassatività delle fattispecie derogatorie ivi contemplate, che devono trovare espresso fondamento in norme di rango primario (delibera 25 febbraio 2011, n. 29).

Questi principi, a suo avviso, sarebbero coerenti con la delibera n. 27/SEZAUT/2013/QMIG del 20 dicembre 2013, che ha qualificato come di stretta

interpretazione l'art. 16, comma 31, del D.L. n. 138/2011, ossia la norma che ha disposto l'estensione dell'obbligo di riduzione della spesa di personale di cui all'art. 1, comma 557, della l. n. 296/2006 ai comuni con popolazione compresa tra i 1.001 ed i 5.000 abitanti.

A sostegno della propria tesi, richiama l'orientamento di questa Sezione, che esclude la possibilità di far ricorso a finzioni giuridiche per considerare figurativamente esistente una spesa di personale solamente programmata, anche se non effettuata (deliberazione n. 27/2013/SEZAUT/QMIG).

Muovendo da tali premesse, ritiene che il livello della spesa di personale da prendere in considerazione per l'anno di riferimento sia quello della spesa effettivamente sostenuta, non potendo conteggiarsi alcun importo virtuale.

Di diverso avviso risulta la Sezione regionale di controllo per la Liguria (delibera n. 27/2014/PAR, n. 63/2010/PAR e n. 47/2014/PAR e, in termini simili, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 113/2014/PAR), che si è orientata ad escludere dall'ambito applicativo del comma 557 tutte quelle situazioni contingenti e non controllabili dall'ente che, pur causando un momentaneo superamento del limite di spesa di personale, non diano luogo ad un effetto espansivo permanente della stessa e non incidano, dunque, sull'obiettivo di contenimento della dinamica retributiva imposto dal legislatore.

Pertanto, nel caso di aspettativa per maternità da parte di una dipendente, la Sezione ligure ritiene che l'occasionalità e non programmabilità dell'evento, estraneo alla sfera di responsabilità dell'amministrazione, consentirebbe a quest'ultima di rendere omogenei i dati relativi alla spesa del personale per gli esercizi 2013 e 2014, computando fittiziamente anche la quota retributiva non corrisposta.

Tale incremento virtuale della spesa nell'annualità base presa a riferimento permetterebbe di sterilizzare gli effetti collegati ad eventi estemporanei, comunque inidonei a dar luogo ad un'espansione della spesa in termini strutturali.

A riguardo, questa Sezione (deliberazioni n. 6/2012 e n.27/2013) ha già ampiamente esposto 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 possono sembrare comprensibili nell'ottica di favorire gli enti, soprattutto di minore dimensione demografica, che versano in situazioni di deficit di competenze.

In particolare, ha già escluso la possibilità di far ricorso a finzioni giuridiche e di operare raffronti tra aggregati non omogenei - relativi l'uno alla spesa virtuale e l'altro a quella effettiva - anche in considerazione dei possibili rischi di elusione del principio di riduzione programmata di spesa, cui le stesse si presterebbero (deliberazione n. 27/2013).

A riguardo, appare utile ricordare che l'art. 1, comma 557 prescrive obiettivi di contenimento di un aggregato di spesa corrente particolarmente rilevante ai fini dell'attuazione del patto di stabilità interno, nel più generale contesto delle misure volte all'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea, recentemente elevati a rango costituzionale.

Sulla base di tali premesse, è da escludere non solo la possibilità di considerare virtualmente esistente una spesa di personale solamente programmata, ma non effettuata (cd. "effetto prenotativo" della spesa), ma anche di considerare virtualmente sostenuta una spesa che tale non è, ai soli fini del rispetto del limite legislativamente imposto.

I predetti approdi ermeneutici trovano ulteriore conferma nel nuovo regime vincolistico delineato dal decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito in legge 11 agosto 2014, n. 114.

In questo specifico ambito, al di là delle due ipotesi derogatorie alla disciplina del comma 557 introdotte (art. 11, commi 4 ter e 4 quater) per i comuni colpiti dal sisma del 2012 e per quelli con popolazione tra mille e cinquemila abitanti ai fini delle assunzioni di personale stagionale da adibire alla polizia locale - non estensibili alla fattispecie in quanto di stretta interpretazione - si segnala l'art. 3, comma 5 bis, che ha introdotto il nuovo comma 557 quater all'art. 1 della legge n. 296/2006.

Tale norma dispone testualmente che *"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"*.

Nel dichiarato intento di conferire maggiore flessibilità al *turn over*, la menzionata disposizione specifica espressamente la base di spesa da prendere a riferimento ai fini della riduzione della spesa di personale, colmando così quella lacuna legislativa, presente nel comma 557, che aveva indotto questa Sezione (delibere n. 2/SEZAUT/2010/QMIG del 12 gennaio 2010 e n. 3/SEZAUT/2010/QMIG del 29

gennaio 2010) a individuare in via pretoria il parametro di raffronto nella spesa dell'esercizio precedente, *“in modo tale da garantirne una diminuzione in termini costanti e progressivi, di anno in anno, coerentemente con il vigente quadro normativo, che impone la programmazione dei fabbisogni e l'ottimizzazione delle risorse disponibili”*.

In luogo del menzionato parametro temporale “dinamico”, il legislatore introduce - anche per gli enti soggetti al patto di stabilità interno - un parametro temporale fisso e immutabile, individuandolo nel valore medio di spesa del triennio antecedente alla data di entrata in vigore dell'art. 3, comma 5 bis, del dl n. 90/2014, ossia del triennio 2011/2013, caratterizzato da un regime vincolistico - assunzionale e di spesa - più restrittivo.

Considerata l'immediata applicabilità della norma, il Collegio non può esimersi dal considerare la questione ad esso sottoposta alla luce delle rilevanti modifiche della disciplina previgente - nel cui solco si erano sviluppati gli orientamenti ermeneutici oggetto di odierno esame - introdotte dallo *jus superveniens*, nel quale si rinvencono ulteriori elementi a sostegno di quanto precedentemente osservato.

In particolare, il riferimento espresso ad un valore medio triennale - relativo, come detto, al periodo 2011/2013 - in luogo del precedente parametro di raffronto annuale, avvalorava ulteriormente la necessità di prendere in considerazione, ai fini del contenimento delle spese di personale, la spesa effettivamente sostenuta.

In questa prospettiva, è da escludere la possibilità di ricorso a conteggi virtuali, che potrebbero alterare l'omogeneità della base di computo negli anni.

Nel delineato contesto, le eventuali oscillazioni di spesa tra un'annualità e l'altra, anche se causate da contingenze e da fattori non controllabili dall'ente, trovano fisiologica compensazione proprio nel valore medio pluriennale e nell'ampliamento della base temporale di riferimento.

P.Q.M.

La Sezione delle autonomie della Corte dei conti, pronunciandosi sulla questione di massima posta dalla Sezione regionale di controllo per il Piemonte, con deliberazione n. 149/2014/QMIG a seguito del quesito formulato dal Comune di Mombaruzzo, enuncia il seguente principio di diritto:

“A seguito delle novità introdotte dal nuovo art. 1, comma 557 quater, della legge n. 296/2006, il contenimento della spesa di personale va assicurato rispetto al valore medio del triennio 2011/2013, prendendo in considerazione la spesa effettivamente sostenuta in tale periodo, senza, cioè, alcuna possibilità di ricorso a conteggi virtuali.

Nel delineato contesto, le eventuali oscillazioni di spesa tra un’annualità e l’altra, anche se causate da contingenze e da fattori non controllabili dall’ente, trovano fisiologica compensazione nel valore medio pluriennale e nell’ampliamento della base temporale di riferimento”.

La Sezione regionale di controllo per il Piemonte renderà il parere richiesto tenendo conto del principio di diritto enunciato nel presente atto di orientamento, 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 con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213 e s.m.i. .

Così deliberato in Roma, nell’adunanza del 15 settembre 2014.

Il Relatore
F.to Francesco Albo

Il Presidente
F.to Mario Falcucci

Depositata in segreteria il 6 ottobre 2014

Il Funzionario incaricato
F.to Daniela Cerimoniale