



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott.ssa Maria Riolo	Presidente
dott. Marcello Degni	Consigliere
dott. Giampiero Maria Gallo	Consigliere (Relatore)
dott. Luigi Burti	Consigliere
dott.ssa Alessandra Cucuzza	Referendario

nella Camera di consiglio da remoto del 28 maggio 2020 (ex art. 85, comma 3, lett. e) del D.L. 17 marzo 2020, n. 18, convertito nella legge 24 aprile 2020 n. 27, emergenza epidemiologica COVID-19) ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

emessa sulla richiesta di parere del Comune di Zelo Buon Persico (LO)

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

vista la richiesta di parere n. 3999 del 29/04/2020, proposta dal Sindaco del Comune di Zelo Buon Persico (LO), acquisita al protocollo pareri di questa Sezione al n. 18 in data 30 aprile 2020, nell'ambito delle funzioni consultive attribuite alle Sezioni regionali di questa Corte;

vista la deliberazione n. 1/pareri/2004 del 3 novembre 2004 con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento e sulla formulazione dei pareri previsti dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

vista l'ordinanza n. 19 del 4 maggio 2020, con la quale il Presidente ha disposto l'assegnazione del parere al Consigliere Giampiero Maria Gallo, inizialmente prevedendone la discussione per il giorno 27 maggio 2020;

considerato che lo svolgimento dell'attività consultiva di cui all'art. 7, comma 8 della legge n. 131/2003, non implica alcun contraddittorio con l'Ente che ha richiesto il parere;

visti i Decreti adottati dal Presidente della Corte dei conti, n. 139 del 3 aprile 2020, recante *"Regole tecniche ed operative in materia di coordinamento delle Sezioni regionali di controllo in attuazione del decreto legge n. 18/2020"*, e il Decreto 18 maggio 2020 contenente *"Regole tecniche e operative in materia di svolgimento delle camere di consiglio e delle adunanze in videoconferenza e firma digitale dei provvedimenti dei magistrati nelle funzioni di controllo della Corte dei conti."*

dato atto che il collegamento è avvenuto a mezzo della piattaforma "Microsoft teams" e ciascun Magistrato si è collegato con la dotazione informatica dalla propria abitazione;

visto il decreto n. 5 del 5 maggio 2020, con il quale il Presidente ha rinviato la discussione del parere, fissata per il 27 maggio 2020, all'adunanza del 28 maggio 2020 per impegni istituzionali del relatore;

udito il relatore Consigliere Giampiero Maria Gallo;

PREMESSO IN FATTO

Il Sindaco del Comune di Zelo Buon Persico (LO) richiama, in premessa, il testo del comma 2 dell'art. 33 del decreto-legge n. 34 del 2019 (come modificato dal comma 853, art. 1 della legge del 27 dicembre 2019, n. 160) e la circostanza dell'approvazione il 17 marzo 2020 del DPCM interministeriale (Funzione Pubblica, Economia e Finanze e Interno), recante *"Misure per la definizione delle capacità assunzionali di personale a tempo indeterminato"*

dei comuni" (successivamente pubblicato in G.U. il 27 aprile 2020). Procede dunque alla formulazione della richiesta di parere articolata in due quesiti, vale a dire:

1. se la nuova disciplina si applichi alle assunzioni programmate dopo l'entrata in vigore del decreto: se, in particolare, il piano di fabbisogno del personale, approvato antecedentemente al decreto, consenta l'applicazione della pregressa normativa sulla base del quale è stato impostato;
2. se la mobilità rivesta ancora carattere neutro e non rientri nella nuova disciplina.

CONSIDERATO IN DIRITTO

Verifica della ammissibilità della richiesta di parere n. 18/2020 del Comune di Zelo Buon Persico (LO)

1. Soggettiva

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla riconducibilità della richiesta proveniente dal Comune di Zelo Buon Persico (LO) all'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7, comma ottavo, della legge 6 giugno 2003, n. 131, norma in forza della quale Regioni, Province e Comuni possono chiedere a dette Sezioni pareri in materia di contabilità pubblica, nonché ulteriori forme di collaborazione ai fini della regolare gestione finanziaria, dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

In proposito, questa Sezione ha precisato, in più occasioni, che la funzione di cui al comma ottavo dell'art. 7 della legge n. 131 del 2003 si connota come facoltà conferita agli amministratori di Regioni, Comuni e Province di avvalersi di un organo neutrale e professionalmente qualificato per acquisire elementi necessari ad assicurare la legalità della loro attività amministrativa. I pareri e le altre forme di collaborazione si inseriscono nei procedimenti amministrativi degli enti territoriali consentendo, nelle tematiche in relazione alle quali la collaborazione viene esercitata, scelte adeguate e ponderate nello svolgimento dei poteri che appartengono agli amministratori pubblici, restando peraltro esclusa qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione dell'ente con l'organo di controllo esterno (per tutte, v. la deliberazione di questa Sezione n. 36 del 2009).

Quanto alla legittimazione ad inoltrare le istanze di parere sotto il profilo soggettivo, nel caso di specie si osserva che il Comune rientra nel novero degli enti contemplati dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003 e che il Sindaco del Comune di Zelo Buon Persico (LO), attuale istante, è l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere detto parere in quanto rappresentante legale dell'ente territoriale (cfr. gli artt. 50 e 53 del T.U.E.L.); la richiesta è dunque **soggettivamente ammissibile** (cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 13 del 17 dicembre 2007; deliberazione n. 347/2015/PAR di questa Sezione).

2. Oggettiva

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre preliminarmente rilevare che la disposizione, contenuta nell'ottavo comma dell'art. 7 della legge 131 del 2003, deve essere raccordata con il precedente settimo comma, norma che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare: a) il rispetto degli equilibri di bilancio; b) il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma; c) la sana gestione finanziaria degli enti locali.

Lo svolgimento delle funzioni è qualificato dallo stesso legislatore come una forma di controllo collaborativo. Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che l'ottavo comma prevede forme di collaborazione ulteriori rispetto a quelle del precedente settimo comma, rese esplicite, in particolare, dall'attribuzione agli enti della facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica.

Appare conseguentemente chiaro che le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli enti locali e che, anzi, le attribuzioni consultive si connotano per l'intrinseca connessione con le funzioni sostanziali di controllo collaborativo a dette Sezioni conferite dalla legislazione positiva.

Al riguardo, le Sezioni riunite della Corte dei conti, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione unitaria di contabilità pubblica incentrata sul "sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti

pubblici”, da intendersi in senso dinamico anche in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri (delibera n. 54 del 2010).

I quesiti in materia di assunzione di personale contenuti nella richiesta di parere del Comune di Zelo Buon Persico (LO) sono formulati in termini generali e astratti e si riferiscono alla materia della contabilità pubblica, investendo l’efficacia nel tempo e l’interpretazione della normativa introduttiva di nuovi criteri per la determinazione della spesa complessiva di tutto il personale dipendente. Sono quindi **oggettivamente ammissibili**.

MERITO

L’art. 33, comma 2, del D. L. 30 aprile 2019 n. 34, nel testo risultante dalla legge di conversione 28 giugno 2019 n. 58, come modificato dall’art. 1, comma 853, lett. a), b), e c), della legge 27 dicembre 2019, n. 162, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2020, n. 8, ha apportato significative modificazioni alle facoltà assunzionali dei Comuni, stabilendo che

“A decorrere dalla data individuata dal decreto di cui al presente comma, anche per le finalità di cui al comma 1, i comuni possono procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato in coerenza con i piani triennali dei fabbisogni di personale e fermo restando il rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio asseverato dall'organo di revisione, sino ad una spesa complessiva per tutto il personale dipendente, al lordo degli oneri riflessi a carico dell'amministrazione, non superiore al valore soglia definito come percentuale, differenziata per fascia demografica, della media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati, considerate al netto del fondo crediti dubbia esigibilità stanziato in bilancio di previsione. Con decreto del Ministro della pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e il Ministro dell'interno, previa intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto sono individuate le fasce demografiche, i relativi valori soglia prossimi al valore medio per fascia demografica e le relative percentuali massime annuali di incremento del personale in servizio per i comuni che si collocano al di sotto del valore soglia prossimo al valore medio, nonché un valore soglia superiore cui convergono i comuni con una spesa di personale eccedente la predetta soglia superiore. I comuni che registrano un rapporto compreso tra i due predetti valori soglia non possono incrementare il valore del predetto rapporto rispetto a quello corrispondente registrato nell'ultimo rendiconto della gestione approvato. I comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti che si collocano al di sotto del valore soglia di cui al primo periodo, che fanno parte delle "unioni dei

comuni" ai sensi dell'articolo 32 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, al solo fine di consentire l'assunzione di almeno una unità possono incrementare la spesa di personale a tempo indeterminato oltre la predetta soglia di un valore non superiore a quello stabilito con decreto di cui al secondo periodo, collocando tali unità in comando presso le corrispondenti unioni con oneri a carico delle medesime, in deroga alle vigenti disposizioni in materia di contenimento della spesa di personale. I predetti parametri possono essere aggiornati con le modalità di cui al secondo periodo ogni cinque anni. I comuni in cui il rapporto fra la spesa di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico dell'amministrazione, e la media delle predette entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati risulta superiore al valore soglia superiore adottano un percorso di graduale riduzione annuale del suddetto rapporto fino al conseguimento nell'anno 2025 del predetto valore soglia anche applicando un turn over inferiore al 100 per cento. A decorrere dal 2025 i comuni che registrano un rapporto superiore al valore soglia superiore applicano un turn over pari al 30 per cento fino al conseguimento del predetto valore soglia superiore. Il limite al trattamento accessorio del personale di cui all'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, è adeguato, in aumento o in diminuzione, per garantire l'invarianza del valore medio pro-capite, riferito all'anno 2018, del fondo per la contrattazione integrativa nonché delle risorse per remunerare gli incarichi di posizione organizzativa, prendendo a riferimento come base di calcolo il personale in servizio al 31 dicembre 2018."

La legge introduce per i comuni una disciplina delle assunzioni del personale basata sulla "sostenibilità finanziaria" della spesa stessa, ossia sulla sostenibilità del rapporto tra spese di personale ed entrate correnti. Come già analizzato dalla Sezione Controllo Emilia Romagna (delib. n. 32/2020/PAR) "si tratta di una diversa regola assunzionale con la quale viene indirettamente sollecitata la cura dell'ente nella riscossione delle entrate e la definizione con modalità accurate, del FCDE (...) stabilisce una diversa modalità di calcolo dello spazio assunzionale dell'ente, facendo riferimento ad un parametro finanziario, di flusso, a carattere flessibile".

Il Decreto attuativo della Presidenza del Consiglio dei ministri Dip. Funz. Pubbl. è stato adottato il 17 marzo 2020 indicando all'art. 1 "Finalità, decorrenza, ambito soggettivo". Il Decreto ha individuato i valori soglia, differenziati per fascia demografica, del rapporto tra spesa complessiva per tutto il personale, al lordo degli oneri riflessi a carico dell'amministrazione, e la media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati, considerate al netto del fondo crediti di dubbia esigibilità stanziato in bilancio di previsione, ed ha individuato le percentuali massime annuali di incremento della spesa di

personale a tempo indeterminato per i comuni che si collocano al di sotto dei predetti valori soglia.

Quanto alla decorrenza della nuova disciplina, il comma 2 dell'art. 1 del decreto stabilisce che le disposizioni contenute nell'art. 33, comma 2, del D.L. n. 34/2019 si applicano ai comuni con decorrenza dal **20 aprile 2020**.

Ciò premesso, nel **primo quesito** il Comune chiede se *“La nuova disciplina si applica alle assunzioni programmate dopo l'entrata in vigore del decreto: in particolare il piano di fabbisogno del personale, approvato antecedentemente consente l'applicazione della pregressa normativa sulla base del quale è stato impostato”*

In realtà, con questo primo quesito il comune pone due domande, chiedendo con la prima se *“la nuova disciplina si applica alle assunzioni programmate dopo l'entrata in vigore del decreto”*. La risposta è lineare, nel senso che le assunzioni programmate dopo il 20 aprile 2020 sono chiaramente sottoposte alla nuova disciplina.

La seconda domanda, che formalmente è posta dal comune come una specificazione della precedente, nella sostanza si distingue dalla prima, perché si riferisce all'ipotesi di *“piano di fabbisogno del personale approvato antecedentemente al decreto”*, chiedendo se, in relazione a detto piano, si possa o meno applicare la pregressa normativa in materia assunzionale.

Ebbene, il quesito pone in sostanza un problema di diritto transitorio tra la pregressa e la nuova normativa, che però non trova regolamentazione né nell'art. 33, comma 2, del D.L. n. 34/2019 sopra riportato, né nel Decreto attuativo del 17 marzo 2020 che ha fissato la decorrenza del nuovo regime.

La risposta al quesito, pertanto, involge la tematica dell'applicazione della legge nel tempo, in stretta connessione con l'articolazione delle procedure assunzionali.

Ciò implica la necessità di soffermarsi sulla valenza dei piani di fabbisogno.

Com'è noto, il piano triennale del fabbisogno del personale, previsto dall'art. 6 del D. Lgs. 165/2001, rappresenta, nell'ambito del concetto della programmazione, uno strumento diretto a rilevare le esigenze dell'amministrazione, si sviluppa in prospettiva triennale ed è adottato annualmente in relazione alle mutate esigenze. Si tratta, cioè, di uno strumento programmatico che precede l'attività assunzionale dell'Ente e ne costituisce, nel rispetto dei vincoli finanziari, un indispensabile presupposto. Esso, tuttavia, essendo preliminare e distinto dalla procedura assunzionale, non può segnare con la sua adozione la data per l'individuazione della normativa da applicare a detta procedura, e segnatamente ai criteri

di determinazione della relativa spesa, sottoposta, invece, sulla base del principio *tempus regit actum*, alla normativa vigente al momento delle procedure di reclutamento. Più chiaramente, alle procedure assunzionali successive alla data del 20 aprile 2020, in assenza di una disciplina transitoria dettata dal legislatore, va applicata la nuova normativa di cui all'art. 33, comma 2, del D.L. n. 34/2019, indipendentemente dalla precedente adozione del piano di fabbisogno, che si configura, per quanto già detto, come strumento flessibile allo *jus superveniens* in materia di spesa del personale. Giova richiamare, al riguardo, la deliberazione della Sezione delle autonomie n. 25/SEZAUT/2014/QMIG, laddove ha avuto modo di affermare che *"è da ... escludere la possibilità di considerare virtualmente esistente una spesa di personale solamente programmata, ma non effettuata (cd. "effetto prenotativo" della spesa)"*. Sulla irrilevanza degli atti di programmazione ai fini della risoluzione di questioni di diritto intertemporale, cfr. Sezione Controllo Toscana n. 105/2010/PAR; Sezione Controllo Abruzzo n. 24/2018/PAR.

Passando al secondo quesito, con il quale il comune vuole sapere se *"la mobilità riveste ancora carattere neutro e non rientra nella nuova normativa"*, occorre osservare che l'art. 1, comma 47, della legge 30 dicembre 2004 n. 311, ha consentito di assumere per mobilità da altri enti soggetti a limiti di spesa senza accrescere la spesa complessiva. Per effetto di tale norma, la mobilità in entrata può coprire la mobilità in uscita e le mobilità in uscita non vengono considerate come cessazioni dal servizio utili per liberare risorse da destinare a nuove assunzioni. L'obiettivo è stato quello di garantire la possibilità che risorse umane, già esistenti nella pubblica amministrazione, potessero essere redistribuite in un'ottica di migliore efficienza ed economicità. Dal punto di vista finanziario, l'operazione si considera neutra, trattandosi di dipendenti che già gravano sui saldi di finanza pubblica.

Nella stessa direzione è l'art. 14, comma 7, del D.L. 6 luglio 2012 n. 95 secondo cui *"Le cessazioni dal servizio per processi di mobilità, nonché quelle disposte a seguito dell'applicazione della disposizione di cui all'articolo 2, comma 11, lettera a), limitatamente al periodo di tempo necessario al raggiungimento dei requisiti previsti dall'articolo 24 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, non possono essere calcolate come risparmio utile per definire l'ammontare delle disponibilità finanziarie da destinare alle assunzioni o il numero delle unità sostituibili in relazione alle limitazioni del turn over."*

Nel sistema delineato dall'art. 33, comma 2, del D.L. n. 34/2019, tuttavia, la c.d. neutralità della mobilità non appare utilmente richiamabile ai fini della determinazione dei nuovi spazi assunzionali, essendo questi fondamentalmente legati alla sostenibilità finanziaria della spesa del personale, misurata attraverso i valori soglia, differenziati per fascia demografica, del rapporto tra spesa complessiva per tutto il personale (senza alcuna distinzione tra le diverse modalità di assunzione, concorso o mobilità), al lordo degli oneri riflessi a carico dell'amministrazione, e la media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati, considerate al netto del fondo crediti di dubbia esigibilità stanziato in bilancio di previsione.

P.Q.M.

Nelle considerazioni che precedono è espresso il parere della Sezione.

Così deliberato nella Camera di consiglio da remoto del 28 maggio 2020.

Il Relatore
(Giampiero Maria Gallo)

Il Presidente
(Maria Riolo)

Depositata in Segreteria il
29 maggio 2020

Il Funzionario preposto
al servizio di supporto
(Susanna De Bernardis)