



LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott.ssa Maria Riolo	Presidente
dott. Marcello Degni	Consigliere (Relatore)
dott. Giampiero Gallo	Consigliere
dott.ssa Rossana De Corato	Consigliere
dott. Luigi Burti	Consigliere
dott.ssa Alessandra Cucuzza	Referendario
dott. Giuseppe Vella	Referendario
dott.sa Rita Gasparo	Referendario
dott. Francesco Liguori	Referendario
dott.ssa Alessandra Molina	Referendario
dott.ssa Valeria Fusano	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio del 9 settembre 2020 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

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. 6229 del 8/07/2020, proposta dal Sindaco del Comune di Zelo Buon Persico (LO), acquisita al protocollo pareri di questa Sezione al n. 12230 in data 9 luglio 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. 35 del 10 luglio 2020, con la quale il Presidente ha disposto l'assegnazione del parere al Consigliere Marcello Degni;

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;

udito il relatore Consigliere Marcello Degni;

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). Procedo dunque alla formulazione della richiesta di parere articolata in due quesiti, vale a dire:

- 1) La nuova disciplina si applica anche alle Unioni non essendo menzionate nel DPCM succitato e, in caso di risposta negativa, se continua ad applicarsi la normativa previgente per non essere stata abrogata (articolo 1, comma 229 Legge n. 208/2015 e articolo 32 del TUEL);
- 2) In caso di applicazione della normativa previgente (in particolare art. 32 TUEL), se il comune che ha già ceduto la capacità assunzionale all'Unione, conteggiandola secondo la normativa previgente, deve rieffettuare i conteggi secondo la nuova normativa entrata in vigore (DPCM succitato).

CONSIDERATO IN DIRITTO

Verifica della ammissibilità della richiesta di parere n. 6229/2020 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."

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.

La ratio della norma è chiara ed è stata già specificata da questa Sezione in recenti pronunce (74, 93 e 98 del 2020). In particolare, nella deliberazione nr. 74, in risposta ad una richiesta di parere dello stesso comune, si richiama una precedente pronuncia dell'Emilia-Romagna, da cui si evince la finalità dell'innovazione normativa: “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 [e si] stabilisce una diversa modalità di calcolo dello spazio assunzionale dell'ente, facendo riferimento ad un parametro finanziario, di flusso, a carattere flessibile” (Controllo ER, delib. n. 32/2020/PAR).

Il primo quesito chiede se, non avendo il DPCM attuativo specificato sul punto, debba applicarsi per le Unioni di comuni (Zelo Buon Persico fa parte dell'Unione Nord Lodigiano “che ha per oggetto il servizio di Polizia Locale”) la normativa previgente e in particolare l'art 32 del TUEL e l'articolo 1, comma 229 della legge 208 del 2015.

Dell'articolo del TUEL relativo alle Unioni rileva ai nostri fini il comma 5, in cui si afferma che “All'unione sono conferite dai comuni partecipanti le risorse umane e strumentali necessarie all'esercizio delle funzioni loro attribuite. Fermi restando i vincoli previsti dalla normativa vigente in materia di personale, la spesa sostenuta per il personale dell'Unione non può comportare, in sede di prima applicazione, il superamento della somma delle spese di personale sostenute precedentemente dai singoli comuni partecipanti. A regime, attraverso specifiche misure di razionalizzazione organizzativa e una rigorosa programmazione dei fabbisogni, devono essere assicurati progressivi risparmi di spesa in materia di personale. I comuni possono cedere, anche parzialmente, le proprie capacità assunzionali all'unione di comuni di cui fanno parte”.

La norma richiama il regime vincolistico in materia di personale e indica, come finalità specifica dell'Unione, la realizzazione di “progressivi risparmi di spesa in materia di personale”, come effetto di “specifiche misure di razionalizzazione organizzativa” e “rigorosa programmazione dei fabbisogni” (questo a regime, partendo da un iniziale non peggioramento delle spese dei comuni originari).

Orbene, la nuova disciplina in discorso, introducendo una diversa modalità di computazione dello spazio assunzionale dell'ente (come si è detto, flessibile e ancorato ad un concetto di flusso) sostituisce, nel richiamo esplicito dell'art. 32, la normazione preesistente. È evidente quindi che, sotto questo profilo, la disciplina sia estendibile anche alle Unioni di comuni. Resta peraltro in vigore la disposizione, sempre nel richiamato comma 5 dell'art.32, che finalizza, sotto il profilo delle spese per il personale, la costituzione dell'Unione alla realizzazione di risparmi attraverso razionalizzazione e rigorosa programmazione. Tale obiettivo rimane, e il comune deve continuare a

perseguirlo sulla base del nuovo sistema che, assegnando all'ente maggiore elasticità implica nel contempo maggiore responsabilizzazione nell'uso delle risorse provenienti dal prelievo corrente. Rafforza il ragionamento sistematico l'altra disposizione richiamata nel primo quesito. Il comma 229 dell'art.1 della legge 208/2015 stabiliva che *“A decorrere dall'anno 2016, fermi restando i vincoli generali sulla spesa di personale, i comuni istituiti a decorrere dall'anno 2011 a seguito di fusione nonché le unioni di comuni possono procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite del 100 per cento della spesa relativa al personale di ruolo cessato dal servizio nell'anno precedente”*. La norma nell'intento di incentivare forme associative tra comuni consentiva lo sblocco integrale del turn over per i comuni oggetto di fusione e per le unioni di comuni, anticipando una regola che, dal 2019, è stata generalizzata. Anche la suddetta disposizione, nel concedere un maggiore grado di libertà a Unioni (e fusioni) in tema di assunzioni, richiamava la normativa generale, ora innovata dalla nuova disciplina introdotta dal D.L. n. 34/2019.

Come si vede il riferimento vale sia in caso di prescrizione restrittiva (l'articolo del TUEL che parla di riduzione della spesa di personale come effetto dell'associazione), sia di prescrizione espansiva (la disposizione del 2015 che consentiva il rinnovo totale del turn over in caso di Unione o fusione). La risposta al secondo quesito è in pratica assorbita dalle considerazioni sin qui svolte. Si precisa, ad ulteriore chiarimento, che l'articolo 32 del TUEL, impone, come si è detto, la realizzazione *“attraverso specifiche misure di razionalizzazione organizzativa e una rigorosa programmazione dei fabbisogni”*, di *“progressivi risparmi di spesa in materia di personale”*. E ciò vale anche nel caso di eventuale ricalcolo della capacità assunzionale ceduta all'Unione. Sarà quindi specifica responsabilità dell'ente dimostrare il rispetto di questi obiettivi nel quadro della innovata normativa vincolistica generale in tema di personale.

La riprova della sussistenza dei vincoli di cui all'art. 32 del TUEL si evince indirettamente anche dalle disposizioni alla base del quesito (il richiamato comma 2 dell'art.33 del decreto-legge 34/2019, come modificato dal comma 853, art. 1 della legge 169/2019 e lo stesso DPCM di attuazione del 17 marzo 2020, comma 3 articolo 5). Si prevede infatti per *“i comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti che si collocano al disotto del valore soglia ..., che fanno parte delle ‘unioni dei comuni’, ... al solo fine di consentire l'assunzione di almeno una unità possono incrementare la spesa di personale a tempo indeterminato”*, la possibilità di superare tali valori per un periodo transitorio (fino al 2024 per un importo prefissato e con l'obbligo di collocare l'unità di personale presso l'Unione). Si tratta di deroghe molto circoscritte e limitate nel tempo con l'obiettivo di realizzare una convergenza generalizzata su valori soglia del rapporto tra spesa del personale ed entrate correnti per la generalità dei comuni.

P.Q.M.

Nelle considerazioni che precedono è espresso il parere della Sezione.

Così deliberato nella Camera di consiglio del 9 settembre 2020.

Il Relatore
(Marcello Degni)

Il Presidente
(Maria Riolo)

Depositata in Segreteria il

10 settembre 2020

Il Direttore della Segreteria
(Susanna De Bernardis)