



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott.ssa Simonetta Rosa	Presidente
dott. Marcello Degni	Consigliere (relatore)
dott. Giampiero Maria Gallo	Consigliere
dott. Mauro Bonaretti	Consigliere
dott. Luigi Burti	Consigliere
dott.ssa Rossana De Corato	Primo Referendario
dott. Giovanni Guida	Primo Referendario
dott. Sara Raffaella Molinaro	I Referendario
dott.ssa Alessandra Cucuzza	Referendario
dott. Ottavio Caleo	Referendario
dott.ssa Marinella Colucci	Referendario

nella camera di consiglio del giorno 26 febbraio 2019 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

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, recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3", in particolare l'articolo 7, comma 8;

vista la nota acquisita al protocollo di questa Sezione al n. 598 del giorno 21 gennaio 2019, con cui il Sindaco del Comune di Porto Mantovano (MN) ha chiesto un parere;

vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per deliberare sulla sopra indicata richiesta;

udito il relatore, dott. Marcello Degni.

PREMESSO IN FATTO

Il Sindaco del Comune di Porto Mantovano ha chiesto un parere su un quesito in merito alla spesa di personale.

In particolare, l'ente chiede di conoscere:

"se il principio di contenimento della spesa di personale programmata nel Piano triennale di fabbisogno di personale 2019 - 2021 debba intendersi rispettato allorché la programmazione della spesa per ciascuna delle annualità suddette non superi il valore medio del triennio 2011 - 2013":



CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Verifica della ammissibilità della richiesta di parere

1.1. Soggettiva. Il parere è ammissibile sotto il profilo soggettivo in quanto richiesto dal sindaco.

1.2. Oggettiva.

1.2.1. 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). Il limite della funzione consultiva, come sopra delineato, esclude qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa, che ricade nell'esclusiva competenza dell'ente che la svolge; esclude, altresì, che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali, ovvero con altre competenze della stessa Corte dei conti o di altri organi.

1.2.2. Con riferimento alla richiesta oggetto della presente pronuncia, la Sezione rileva in primis che essa rientra, dal punto di vista oggettivo, nella materia della contabilità pubblica, in quanto relativa all'interpretazione di norme di contenimento della spesa per il personale (v. ex multis le deliberazioni di questa Sezione nn. 91/2018/PAR, 54/2018/PAR e 123/2016/PAR). Il Collegio ritiene, pertanto, che il quesito posto debba essere scrutinato nel merito.

2. Merito.

- 2.1. In via preliminare, la Sezione precisa che le scelte relative all'impiego del personale ed al rispetto dei correlati limiti di spesa spettano, in concreto, all'ente, quali scelte di amministrazione attiva (sezione Lombardia 106/2018).
- 2.2. L'art. 19, comma 8 legge 448 del 2002, richiamato nella richiesta di parere, stabilisce che, *“a decorrere dall'anno 2002 gli organi di revisione contabile degli enti locali di cui all'articolo 2 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, accertano che i documenti di programmazione del fabbisogno di personale siano improntati al rispetto del principio di riduzione complessiva della spesa di cui all'articolo 39 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, e successive modificazioni, e che eventuali deroghe a tale principio siano analiticamente motivate”*. La cornice sistematica dei documenti di programmazione del fabbisogno di personale è costituita dal decreto legislativo 165 del 2001 modificato, da ultimo, dal decreto legislativo 75 del 2017, sulla cui base è stato possibile definire, da parte del ministero della funzione pubblica le linee guida per la predisposizione dei piani triennali di fabbisogno del personale delle amministrazioni pubbliche (PTFP), approvate il 14 maggio 2018 e pubblicate il 27 luglio 2018. Questo documento non ha natura regolamentare, ma fornisce una metodologia operativa, che integra le disposizioni del TUEL e di altre disposizioni legislative (resta ferma quindi l'autonomia organizzativa dei comuni).
- 2.3. L'aspetto più importante è nel superamento della dotazione organica, sostituita dal concetto di spesa massima potenziale che, per i comuni, continua a essere fissata dalla legislazione vigente. Non si introduce pertanto, con le richiamate linee guida, un nuovo tetto di spesa ma conservano efficacia le norme sulla definizione dei budget assunzionali e sul contenimento della spesa per il personale. Il PTFP rappresenta un vincolo per l'ente in quanto, se non adottato, impedisce l'assunzione di nuovo personale. Sotto questo profilo va rilevato che il 2018 è stato l'ultimo anno in cui ha avuto applicazione la disciplina temporanea in materia di limiti al turn over, introdotta, per il triennio 2016-2018, dalla legge di bilancio 2016 (art. 1, comma 228, L. n. 208/2015). Dal 2019, riacquista piena efficacia la disciplina contenuta nell'art. 3, comma 5, del D.L. 90/2014 e ciò determinerà il superamento delle limitazioni al turn over. Per tutti gli Enti locali, sarà possibile avere capacità assunzionali pari al 100% della spesa del personale cessato nell'anno precedente.
- 2.4. L'articolo 1, comma 228, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, fissava le quote assunzionali per il triennio 2016 -2018 consentendo assunzioni di personale a tempo indeterminato di qualifica non dirigenziale nel limite di un contingente di personale corrispondente, per ciascuno dei predetti anni, ad una spesa pari al 25 per cento di quella relativa al medesimo personale cessato nell'anno precedente. Tale percentuale saliva per gli anni 2017 e 2018 nei comuni con popolazione superiore a 1.000 abitanti al 75 per cento, qualora il rapporto dipendenti-popolazione dell'anno precedente fosse stato inferiore al rapporto medio dipendenti-popolazione per classe demografica come definito triennialmente con il decreto del Ministro dell'interno (articolo 263, comma 2, del testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000), ed

- al 100 per cento, per i comuni con popolazione compresa tra 1.000 e 5.000 abitanti che avessero rilevato invece nell'anno precedente una spesa per il personale inferiore al 24 per cento della media delle entrate correnti registrate nei conti consuntivi dell'ultimo triennio.
- 2.5. I limiti di spesa per il personale per i singoli comuni sono recati dalla legge 296/2006, commi 557 e seguenti o dal successivo comma 562, richiamati nella richiesta di parere. Il comma 557 dispone che gli enti territoriali assicurino *“la riduzione delle spese di personale”* *“garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale, con azioni da modulare nell'ambito della propria autonomia”*. Il processo di riduzione della spesa va perseguito, in base alla norma richiamata, agendo su due direttrici: a) la *“razionalizzazione e snellimento delle strutture burocratico-amministrative, anche attraverso accorpamenti di uffici con l'obiettivo di ridurre l'incidenza percentuale delle posizioni dirigenziali in organico”*, in sintonia con le richiamate linee guida; b) il *“contenimento delle dinamiche di crescita della contrattazione integrativa”*.
- 2.6. Il comma 557 -quater specifica che *“il contenimento delle spese di personale”* va realizzato *“con riferimento al valore medio del triennio”*. Nel calcolo deve essere considerata la spesa sostanziale, che include tutte le forme di esternalizzazione, che non deve superare il tetto complessivo stabilito dalla media del triennio 2011 - 2013, da intendere in senso statico (in tal senso la sezione autonomie, 16/SEZAUT/2016/QMIG del 4 maggio 2016, che ha stabilito che *“secondo la vigente disciplina in materia di contenimento della spesa del personale permane, a carico degli enti territoriali, l'obbligo di riduzione di cui all'articolo 1, comma 557, l. n. 296/2006, secondo il parametro individuato dal comma 557-quater, [sia] da intendere in senso statico, con riferimento al triennio 2011 - 2013”*).
- 2.7. Nel tetto va incluso il lavoro flessibile, che reca altresì un vincolo specifico fissato dall'art.9, comma 28 del d.l. 78/2010, conv in l. 122/2010 e successive modificazioni, relative al contenimento della spesa per personale per prestazioni occasionali. Il limite di riferimento è pari al 50 per cento dell'ammontare della spesa effettuata nell'anno 2009 per lavoro occasionale o in mancanza del dato, della stessa spesa effettuata nell'arco del triennio 2007-2009. Questo può essere derogato per posizioni lavorative ritenute necessarie quali, le funzioni di polizia locale, istruzione pubblica e del settore sociale. Il tetto può però essere derogato, sempre per assunzioni non indispensabili di lavoro occasionale, se si dimostra il rispetto del limite dettato sulla riduzione sulla spesa complessiva del personale come disposto dai richiamati commi 557 e 562 dell'art.1 della l. 296/2006. *“Resta fermo che comunque”* -precisa il richiamato comma 28 - che *“la spesa complessiva non può essere superiore alla spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009”*. Tutto ciò ferme restando le facoltà assunzionali previste dall'art. 1, comma 562, della legge n. 296 del 2006 per gli enti che nell'anno 2015 non risultavano sottoposti alla disciplina del patto di stabilità interno, che *“non devono superare il corrispondente ammontare dell'anno 2008”*. (vedi sez. Lombardia 106/2018 e

- n. 25/SEZAUT/2017/QMIG, che definisce le modalità applicative della disposizione).
- 2.8. Sulla base di questa ricostruzione normativa risulta chiaro che il contenimento della spesa di personale programmata deve considerare come parametro di riferimento il valore medio del triennio 2011 - 2013, che deve essere rispettato dalla spesa sostenuta in ciascuna annualità.
- 2.9. Spetta quindi al Comune richiedente, sulla base dei principi così espressi, valutare attentamente le fattispecie prospettate al fine di addivenire ad una corretta applicazione dei tetti di spesa per il personale vigenti in riferimento alla specifica situazione descritta.

PQM

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore
(Marcello Degni)

Il Presidente
(Simonetta Rosa)

Depositata in Segreteria il
8 marzo 2019

Il Funzionario preposto al servizio di supporto
(Aldo Rosso)