



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati:

dott. Marco Pieroni	presidente (relatore)
dott. Massimo Romano	consigliere
dott. Tiziano Tessaro	consigliere
dott. Khelena Nikifarava	referendario

Adunanza del 30 aprile 2020
Richiesta di parere del Comune di Bore (PR)

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

Vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

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

Visti la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e il decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito con modificazioni dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639, recanti disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei conti;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti di cui alla deliberazione delle Sezioni Riunite del 16 giugno 2000, n. 14, e successive modificazioni;

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;

Vista la legge della Regione Emilia-Romagna 9 ottobre 2009, n. 13, istitutiva del Consiglio delle autonomie locali;

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie del 4 giugno 2009 n. 9/ SEZAUT/2009/INPR;

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie del 19 febbraio 2014 n. 3/ SEZAUT/2014/QMIG;

Viste le deliberazioni delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 8 del 26 marzo 2010 e n. 54 del 17 novembre 2010;

Visto l'articolo 17, comma 31, del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78,

convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102;

Visto l'articolo 6, comma 4, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Vista la richiesta di parere avanzata dal Sindaco del Comune di Bore (PR) in data 10 aprile 2020;

Vista la nota di sintesi del Consiglio delle Autonomie locali della Regione Emilia-Romagna.

Vista l'ordinanza presidenziale con la quale la Sezione è stata convocata, tramite piattaforma Teams, per la camera di consiglio del 30 aprile 2020;

Udito nella camera di consiglio il relatore Marco Pieroni;

Fatto

Il Sindaco del Comune di Bore (PR) formula seguente richiesta di parere:

Per la copertura del posto vacante per autorizzazione mobilità volontaria in uscita su detto si chiede:

- I. Se sia possibile coprire il posto con procedura concorsuale essendosi conclusi con esito negativo i diversi avvisi di mobilità pubblicati?
- II. In che casistiche le cessioni di mobilità volontaria possono essere considerate come equiparabili a quelle intervenute per collocamento a riposo?
- III. E' legittimo per un Comune sotto i 1.000 abitanti avente dotazione e organica di 10 posti di cui uno vacante per mobilità categoria C in base all'art. 1, comma 562, della legge n. 296/2006¹ e dell'art. 14, comma 7, d.l. n. 95/2012², poi convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135/2012, procedere alla copertura del suddetto posto con procedura concorsuale anziché mobilità, vista la grave carenza di organico dell'ente che potrebbe comprometterne la

1 "1.562. Per gli enti non sottoposti alle regole del patto di stabilità interno, le spese di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali, non devono superare il corrispondente ammontare dell'anno 2008. Gli enti di cui al primo periodo possono procedere all'assunzione di personale nel limite delle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nel precedente anno, ivi compreso il personale di cui al comma 558".

2 "7. 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*".

funzionalità, tenuto conto che la disposizione di cui all'art. 14, comma 7, d.l. n. 95/2012 dovrebbe essere interpretata come principio di coordinamento della finanza pubblica, non direttamente applicabile agli enti di piccole dimensioni che in caso contrario vedrebbero gravemente pregiudicate le proprie funzioni fondamentali?

Diritto

1. Verifica dell'ammissibilità della richiesta di parere

1.1. L'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003 - disposizione che costituisce il fondamento normativo della funzione consultiva intestata alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti - attribuisce alle regioni e, di norma tramite il consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche a comuni, province e città metropolitane la facoltà di richiedere alla Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

Preliminarmente, la Sezione è chiamata a verificare i profili di ammissibilità soggettiva (legittimazione dell'organo richiedente) e oggettiva (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica, sua generalità ed astrattezza, mancanza di interferenza con altre funzioni svolte dalla magistratura contabile o di diverso ordine giurisdizionale).

1.2. In relazione al primo profilo, la richiesta risulta ammissibile in quanto sottoscritta dal Sindaco del Comune.

1.3. Quanto all'ammissibilità oggettiva del quesito (cfr. Corte conti, Sez. riunite, delib. 17 novembre 2010, n. 54; Sez. autonomie, delib. n. 3/2014/SEZAUT; delib. n. 5/2006/SEZAUT), occorre stabilire se l'oggetto del quesito possa ritenersi attinente alla materia della contabilità pubblica.

Nella specie, come anche ritenuto dal CAL, detto requisito deve ritenersi sussistente tenuto conto che la richiesta di parere concerne il rispetto di norme dello Stato (art. 90 Tuel) che si riflettono sul rispetto del livello delle spese di personale, come tali riconducibili al coordinamento della finanza pubblica e dunque alla materia della contabilità pubblica.

La richiesta di parere presenta, altresì, il carattere della generalità e dell'astrattezza, giacché consente di indicare principi utilizzabili anche da parte di altri enti, qualora insorgesse un'analogha questione.

2. Quanto al merito, dopo diverse pronunce delle Sezioni regionali della Corte dei conti di segno non univoco³, la Sezione autonomie, con deliberazione n.

³ Si pensi all'orientamento che riteneva non consentito considerare la mobilità in uscita verso altro ente sottoposto a limitazioni come cessazione utile al fine di procedere a nuove

4/SEZAUT/2019/QMIG, risolvendo una specifica questione di massima, avente proprio ad oggetto i "limiti assunzionali e corretta applicazione dell'art. 1, comma 562, legge 296/2006, per gli enti di piccole dimensioni", ha ritenuto che dette amministrazioni, all'interno del limite finanziario massimo (spesa potenziale massima, cfr., d.m. 8 maggio 2018 "Linee di indirizzo", cap. 2, par. 2.1), possono procedere all'eventuale rimodulazione della dotazione organica in base ai fabbisogni programmati "garantendo la neutralità finanziaria della rimodulazione".

In conclusione, la Corte dei conti Sezione autonomie, con la citata deliberazione n. 4/SEZAUT/2019/QMIG, ha enunciato il seguente principio di diritto:

"Nel rispetto di tutte le altre disposizioni normative che disciplinano l'assunzione presso le amministrazioni pubbliche e ferma restando la vigenza di entrambi i vincoli posti dall'art. 1, comma 562, della legge n. 296/2006, la determinazione dei limiti assunzionali ivi contenuti, può prescindere dalla corrispondenza numerica tra personale cessato e quello assumibile, a condizione che permanga l'invarianza della spesa e, quindi, venga rispettato il tetto di spesa per il personale sostenuto nell'anno 2008. Conseguentemente, purché si verificano dette condizioni, il limite assunzionale può ritenersi rispettato anche quando, a fronte di un'unica cessazione a tempo indeterminato e pieno, l'Ente, nell'esercizio della propria capacità assunzionale, proceda a più assunzioni a tempo parziale che ne assorbano completamente il monte ore".

3. Il quadro normativo di riferimento al quale ha fatto riferimento la Sezione autonomie è nel frattempo mutato.

Difatti, in tema di assunzioni di personale a tempo indeterminato da parte

assunzioni dall'esterno (si rinvia, per tutte, alla delibera di Sezioni Riunite n. 59/CONTR/2010). In termini analoghi, si espresse la Sezione regionale di controllo per la Campania (delib. n. 37/2014), secondo la quale il sopravvenuto disposto dell'art. 14, comma 7, del d.l. n. 95/2012, conv. in legge 7 agosto 2012, n. 135 (nel testo così sostituito dall'art. 2, comma 1, lett. b, d.l. 31 agosto 2013, n. 101, conv. in legge 30 ottobre 2013, n. 125) avrebbe dissolto ogni residua possibilità di operare, *in subiecta materia*, distinzioni di disciplina, agli effetti del regime della "neutralità finanziaria" per settore, in ragione del fatto che le Amministrazioni implicate fossero soggette o meno alle regole del patto di stabilità. Sicché, sulla base della considerazione che tale ultima norma considera la spesa relativa al personale ceduto come non defalcabile, né da quella da prendersi in considerazione ai fini della determinazione del tetto massimo della spesa del personale, né da quella relativa al *turn over* (senza ulteriori distinzioni), si concludeva che l'ente cedente in nessun caso (e, quindi, neppure qualora esso non fosse astretto all'osservanza del patto di stabilità) avrebbe potuto considerare la spesa, relativa all'unità di personale ceduta, come defalcabile dagli importi da prendere in considerazione ai fini dell'assunzione di personale dall'esterno (Corte conti, Sez. reg. contr. Campania n. 37/2014).

dei comuni, è intervenuto l'art. 33, comma 2⁴, del d.l. n. 34/2019, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 58/2019, poi modificato dall'art. 17, comma 1-ter, d.l. n. 162/2019, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 8/2020.

In base a tale nuova disciplina, "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

4 "2. 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".

bilancio di previsione”.

A tale norma è stata data attuazione con l’emanazione del decreto 17 marzo 2020 della Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica, recante “Misure per la definizione delle capacità assunzionali di personale a tempo indeterminato dei comuni”.

Il decreto, emanato 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, individua: le fasce demografiche (art. 3); i relativi valori soglia prossimi al valore medio per fascia demografica (art. 4); 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 (art. 5); nonché un valore soglia superiore cui convergono i comuni con una spesa di personale eccedente la predetta soglia superiore (art. 6).

3.1. In base al citato art. 33, comma 2, del d.l. n. 34/2019, gli spazi assunzionali del personale a tempo indeterminato potranno dunque essere calibrati per ente, sulla base di uno specifico sistema di virtuosità dell’equilibrio finanziario configurato dalla norma e dal decreto ministeriale attuativo: i comuni possono procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato, in coerenza con i piani triennali dei fabbisogni di personale, fermo restando il rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio asseverato dall'organo di revisione, sino ad una spesa complessiva per tutto il personale dipendente⁵ (art. 2, comma 1, lett. a), 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.

3.2. Con specifico riferimento alla disciplina previgente (art. 1, comma 562, l. n. 296/2006), l’art. 7 del citato decreto 17 marzo 2020 dispone che “La maggior spesa per assunzioni di personale a tempo indeterminato derivante da quanto previsto dagli articoli 4 e 5 non rileva ai fini del rispetto del limite di spesa previsto dall'art. 1, commi 557-*quater* e 562, della legge 27 dicembre 2006, n.

⁵ “a) spesa del personale: impegni di competenza per spesa complessiva per tutto il personale dipendente a tempo indeterminato e determinato, per i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, per la somministrazione di lavoro, per il personale di cui all'art. 110 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, nonché per tutti i soggetti a vario titolo utilizzati, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture e organismi variamente denominati partecipati o comunque facenti capo all'ente, al lordo degli oneri riflessi ed al netto dell'IRAP, come rilevati nell'ultimo rendiconto della gestione approvato;”.

296”.

3.3. Deve aggiungersi che, a differenza di quanto espressamente previsto dal citato art. 1, comma 562, la nuova disciplina non fa più riferimento ad un “limite di spesa” e cioè all’ammontare della spesa complessiva per il personale sostenuto dall’ente nel 2008, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali (cfr. Corte conti, Sez. aut. n. 4/SEZAUT/2019/QMIG), ma individua una diversa modalità di governo della spesa corrente per spesa di personale, e cioè una “facoltà assunzionale” dell’ente calcolata sulla base di un valore di soglia, definito come percentuale, differenziata per fascia demografica, della media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati dall’ente, calcolate al netto del fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE).

Si tratta dunque 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. Sicché, nel momento in cui l’ente procederà a bandire una procedura per l’assunzione di una o più unità di personale a tempo indeterminato occorrerà verificare se sussistano gli spazi assunzionali consentiti dal valore di soglia di spesa come sopra disciplinato.

L’omesso riferimento agli “oneri relativi ai rinnovi contrattuali” (espressamente escluso dal limite di spesa previsto dall’art.1, comma 562) appare del tutto coerente con la nuova modalità di governo della spesa introdotta dal legislatore; infatti, mentre lo spazio assunzionale consentito all’ente va calcolato sulla base della descritta disciplina, il controllo sulla copertura e sulla compatibilità dei costi quantificati del Ccnl per il comparto Regioni Enti locali con gli strumenti di programmazione e di bilancio seguirà le regole proprie stabilite dagli artt. 40 del d.lgs. n. 165/2001 per i controlli finanziari previsti in relazione agli oneri recati dai rinnovi contrattuali. Sotto questo profilo, le due modalità di determinazione della spesa per assunzioni a tempo indeterminato (quella prevista dal comma 562 e quella introdotta dal d.l. n. 34/2019) nella sostanza coincidono.

3.4. Elemento differenziale da segnalare è dato anche dalla non riconduzione dell’Irap tra le spese da prendere in considerazione per quantificare le spese del personale (art. 2, comma 1, lett. a, del d.m.); si tratta, tuttavia, di una differenza da ritenere coerente con il diverso modello di governo delle assunzioni da parte dei comuni sopra descritta che, anziché prevedere un limite di spesa, e cioè un parametro economico, di *stock*, a carattere rigido (come quello di cui al citato art.1, comma 562), stabilisce una diversa modalità di calcolo dello spazio assunzionale dell’ente, facendo riferimento ad un parametro finanziario, di flusso, a carattere flessibile.

La peculiarità del nuovo parametro è dunque la flessibilità che in una situazione fisiologica (e dunque al netto di quella contingente, eccezionale e di emergenza) responsabilizza l'ente sul versante della riscossione delle entrate il cui gettito medio nel triennio potrà, se in aumento, offrire anche ulteriori spazi assunzionali.

3.5. Tenuto conto di quanto precede, i quesiti *sub I* e *III* vanno risolti in base alla normativa descritta nel punto **3** della presente deliberazione.

4. Il quesito *sub II*, tenuto conto del contesto e delle finalità cui intende fare riferimento l'Ente, va risolto nel senso che, ai fini della sostituzione di nuovo personale in uscita per mobilità, il Comune potrà valutare la sussistenza dello "spazio assunzionale" alla luce dei criteri introdotti dalla nuova normativa (cfr., precedente punto **3**); sicché, il tema dell'equiparabilità della cessazione per mobilità a quella derivante da collocamenti a riposo può ritenersi assorbito dalle risposte fornite ai precedenti quesiti *sub I* e *III*.

5. Alla luce di quanto precede, la risposta ai quesiti *sub I* e *III* formulati dal Comune è indicata al precedente punto **3**; la risposta di cui al quesito *sub II* è espressa alla lettera **4**;

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna esprime il proprio parere riportato in epigrafe: sui quesiti *sub I* e *III*, secondo quanto indicato al punto **3**; sul quesito *sub II*, secondo quanto indicato al punto **4**.

DISPONE

- che la deliberazione sia trasmessa - mediante posta elettronica certificata - al Sindaco del Comune di Bore e al Presidente del Consiglio delle Autonomie locali della Regione Emilia-Romagna;
- che l'originale resti depositato presso la segreteria di questa Sezione regionale di controllo.

Rammenta l'obbligo di pubblicazione della deliberazione sul sito Internet istituzionale ai sensi degli articoli 2 e 31 del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33.

Così deliberato in Bologna, nell'adunanza del 30 aprile 2020.

Il presidente e relatore

(*Marco Pieroni*)

Depositata in segreteria nella data di apposizione della
firma del Funzionario preposto.

Il direttore di segreteria
(Rossella Broccoli)