



**REPUBBLICA ITALIANA**  
**LA CORTE DEI CONTI**  
**IN**  
**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA**  
**LOMBARDIA**

composta dai magistrati:

dott.ssa Simonetta Rosa	Presidente
dott. Gianluca Braghò	Primo Referendario
dott.ssa Laura De Rentiis	Primo Referendario (relatore)
dott. Donato Centrone	Referendario
dott. Andrea Luberti	Referendario
dott. Paolo Bertozzi	Referendario
dott. Cristian Pettinari	Referendario
dott. Giovanni Guida	Referendario
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	Referendario

**nella camera di consiglio del 26 marzo 2015**

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 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'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista la nota pervenuta il 26 febbraio 2015 (prot. n. 37/pareri/2015) con la quale il Sindaco del Comune di Calvisano (BS) ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiamata richiesta di parere;

Udito il relatore, Laura De Rentiis;

### **OGGETTO DEL PARERE**

Il Sindaco del Comune di Calvisano chiede alla Sezione se *"è legittimo dare corso all'assunzione di un posto di Istruttore Amministrativo (Cat. C) per il quale nell'anno 2007 veniva indetto il bando di concorso (deliberazione di giunta n.230/2007) ed i cui verbali compresa la relativa graduatoria, a seguito del regolare espletamento della procedura concorsuale, sono stati approvati con deliberazione di Giunta Comunale n.239/2010. Su tal punto si dà, altresì, atto che la graduatoria è ancora valida grazie ai rinvii normativi sopraggiunti sino a tutto il 31.12.2016"*.

Nella richiesta di parere l'ente istante precisa che *"a partire dal 2007 nell'Ente vi sono state ben n.6 CESSAZIONI dal servizio sin qui mai sostituite (di cui Signora M.E. collocamento a riposo il 31.08.2012 con DGC n. 188 del 01/12/2011; Signor E.R. collocamento a riposo il 01.04.2011 con DGC n. 84 del 22.04.2010; Signor P.S. collocamento a riposo il 01.01.2010 con DGC n. 15 del 22.01.2009); e da ultimo una (n.1) mobilità volontaria in uscita esattamente alla data del 31.12.2014"*.

Sulla scorta di detta premessa formula i seguenti quesiti:

- 1) Se è possibile assumere attingendo dalla graduatoria suddetta, ancora valida, malgrado che a stretto rigore non vi siano state cessazioni nell'anno precedente;
- 2) Se è possibile conteggiare le vacanze di posti riferite a cessazioni anteriori all'anno precedente (2014);
- 3) Con riguardo agli anni successivi al 2011 è ancora possibile valorizzare la nozione di anno precedente per il recupero di quote cessate e non sostituite nei sensi di cui al parere n. 167/2011 di codesta sezione che in proposito richiamava la deliberazione n.52/2010 delle sezioni riunite?
- 4) Qual'è dunque l'effettivo limite di spesa del personale che deve essere osservato?

### **PREMESSA**

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta proveniente dal Comune di Calvisano rientri nell'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. 131/2003 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 con l'organo di controllo esterno (per tutte: parere sez. Lombardia, 11 febbraio 2009, n. 36).

Infatti, deve essere messo in luce che il parere della Sezione attiene a profili di carattere generale anche se, ovviamente, la richiesta proveniente dall'ente pubblico è motivata, generalmente, dalla necessità di assumere specifiche decisioni in relazione ad una particolare situazione. L'esame e l'analisi svolta nel parere è limitata ad individuare l'interpretazione di disposizioni di legge e di principi generali dell'ordinamento in relazione alla materia prospettata dal richiedente, spettando, ovviamente, a quest'ultimo la decisione in ordine alle modalità applicative in relazione alla situazione che ha originato la domanda.

#### **AMMISSIBILITA' SOGGETTIVA**

Riguardo all'individuazione dell'organo legittimato ad inoltrare le richieste di parere dell'ente comunale, si osserva che il sindaco del comune è l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere in quanto riveste il ruolo di rappresentante dell'ente ai sensi dell'art. 50 T.U.E.L.

Pertanto, la richiesta di parere è ammissibile soggettivamente poiché proviene dall'organo legittimato a proporla.

#### **AMMISSIBILITA' OGGETTIVA**

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare che la disposizione, contenuta nel comma 8, dell'art. 7 della legge 131/03, deve essere raccordata con il precedente comma 7, norma che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio, il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma, 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 il co. 8 prevede forme di collaborazione ulteriore rispetto a quelle del precedente comma rese esplicite, in particolare, con l'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 ma che, anzi, le attribuzioni consultive si connotano sulle funzioni sostanziali di controllo collaborativo ad esse 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, co. 31 del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione unitaria della nozione 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, in data 17 novembre 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 nella esclusiva competenza dell'autorità che la svolge; nonché esclude, altresì, che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali.

Dalle sopraesposte considerazioni consegue che la nozione di contabilità pubblica va conformandosi all'evolversi dell'ordinamento, seguendo anche i nuovi principi di organizzazione dell'amministrazione, con effetti differenziati, per quanto riguarda le funzioni della Corte dei conti, secondo l'ambito di attività.

Con specifico riferimento alla richiesta oggetto della presente pronuncia la Sezione osserva che rientra nella materia della contabilità pubblica, poiché attiene alla disciplina che incide sulla spesa per il personale e, quindi, incide sul contenimento e sull'equilibrio della spesa pubblica, nonché sulla formazione e gestione del bilancio dell'ente.

La richiesta di parere in esame risponde ai requisiti indicati sopra e pertanto, è da ritenere ammissibile e può essere esaminata nel merito.

#### **MERITO**

In via preliminare la Sezione precisa che la decisione se procedere o meno a nuove assunzioni nel corso del 2015 attiene al merito dell'azione amministrativa e rientra, ovviamente, nella piena ed esclusiva discrezionalità e responsabilità dell'ente che potrà orientare la sua decisione in base alle conclusioni contenute nel parere della Sezione.

Nell'esporre i fatti alla base della richiesta di parere il Sindaco del Comune di Calvisano chiede se "*è legittimo dare corso all'assunzione di un posto di Istruttore Amministrativo (Cat. C) per il quale nell'anno 2007 veniva indetto il bando di concorso (deliberazione di giunta n.230/2007) ed i cui verbali compresa la relativa graduatoria, a seguito del regolare espletamento della procedura concorsuale, sono*

*stati approvati con deliberazione di Giunta Comunale n.239/2010. Su tal punto si dà, altresì, atto che la graduatoria è ancora valida grazie ai rinvii normativi sopraggiunti sino a tutto il 31.12.2016". In proposito, precisa che "a partire dal 2007 nell'Ente vi sono state ben n.6 CESSAZIONI dal servizio sin qui mai sostituite (di cui Signora M.E. collocamento a riposo il 31.08.2012 con DGC n. 188 del 01/12/2011; Signor E.R. collocamento a riposo il 01.04.2011 con DGC n. 84 del 22.04.2010; Signor P.S. collocamento a riposo il 01.01.2010 con DGC n. 15 del 22.01.2009); e da ultimo una (n.1) mobilità volontaria in uscita esattamente alla data del 31.12.2014".*

Sulla scorta di detta premessa l'ente locale istante formula i seguenti quesiti:

- 1) Se è possibile assumere attingendo dalla graduatoria suddetta, ancora valida, malgrado che a stretto rigore non vi siano state cessazioni nell'anno precedente;
- 2) Se è possibile conteggiare le vacanze di posti riferite a cessazioni anteriori all'anno precedente (2014);
- 3) Con riguardo agli anni successivi al 2011 è ancora possibile valorizzare la nozione di anno precedente per il recupero di quote cessate e non sostituite nei sensi di cui al parere n. 167/2011 di codesta sezione che in proposito richiamava la deliberazione n. 52/2010 delle sezioni riunite?
- 4) Qual'è dunque l'effettivo limite di spesa del personale che deve essere osservato?

Per cercare di affrontare con una sequenza logica i quesiti posti dal Comune istante, occorre prima esaminare gli interrogativi volti a capire se l'ente locale può procedere a nuove assunzioni (quesiti di cui ai numeri 2, 3 e 4) e, poi, in caso di risposta positiva esaminare il quesito di cui al punto 1.

Con riferimento al **quarto quesito** ("*qual'è dunque l'effettivo limite di spesa del personale che deve essere osservato?*"), è agevole osservare che il Comune di Calvisano (con oltre 8 mila abitanti) deve senza dubbio rispettare i vincoli di finanza pubblica fissati dai commi 557 e ss. della finanziaria per il 2007 (art. 1 della legge 296/2006).

In particolare le disposizioni di legge richiamate stabiliscono che: (comma 557) "*ai fini del concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, gli enti sottoposti al patto di stabilità interno assicurano la riduzione delle spese di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali, garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale, con azioni da modulare nell'ambito della propria autonomia e rivolte, in termini di principio, ai seguenti ambiti prioritari di intervento: a) riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al complesso*

delle spese correnti, attraverso parziale reintegrazione dei cessati e contenimento della spesa per il lavoro flessibile; b) razionalizzazione e snellimento delle strutture burocratico-amministrative, anche attraverso accorpamenti di uffici con l'obiettivo di ridurre l'incidenza percentuale delle posizioni dirigenziali in organici; c) contenimento delle dinamiche di crescita della contrattazione integrativa, tenuto anche conto delle corrispondenti disposizioni dettate per le amministrazioni statali". Il comma 557-bis che precisa che "ai fini dell'applicazione del comma 557, costituiscono spese di personale anche quelle sostenute per i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, per la somministrazione di lavoro, per il personale di cui all'articolo 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". Il comma 557-ter che sanziona il mancato rispetto dei precedenti vincoli di legge: "in caso di mancato rispetto del comma 557, si applica il divieto di cui all'art. 76, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n.133". E, da ultimo, il comma 557 quater (introdotto dal D.L. 90/14) laddove stabilisce 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".

Dunque, il limite di spesa per il personale che l'ente locale deve rispettare è quello fissato dai commi 557 e 557 quater cit.

Passando ad esaminare il **secondo** (è possibile conteggiare le vacanze di posti riferite a cessazioni anteriori all'anno precedente -2014-) e **terzo quesito** (con riguardo agli anni successivi al 2011 è ancora possibile valorizzare la nozione di anno precedente per il recupero di quote cessate e non sostituite nei sensi di cui al parere n. 167/2011 di codesta sezione che in proposito richiamava la deliberazione n. 52/2010 delle sezioni riunite?) occorre richiamare l'art. 3, comma 5, del DL 24 giugno 2014, n. 90, ovvero la norma di riferimento per individuare le risorse che l'ente comunale può destinare ad assunzioni a tempo indeterminato di personale.

La norma testualmente recita: "negli anni 2014 e 2015 le regioni e gli enti locali sottoposti al patto di stabilità interno procedono ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente ad una spesa pari al 60 per cento di quella relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente. Resta fermo quanto disposto dall'articolo 16, comma 9, del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135. La predetta facoltà ad assumere è fissata nella misura dell'80 per cento negli anni 2016 e 2017 e del 100 per cento a decorrere

*dall'anno 2018. Restano ferme le disposizioni previste dall'articolo 1, commi 557, 557-bis e 557-ter, della legge 27 dicembre 2006, n. 296. A decorrere dall'anno 2014 è consentito il cumulo delle risorse destinate alle assunzioni per un arco temporale non superiore a tre anni, nel rispetto della programmazione del fabbisogno e di quella finanziaria e contabile".*

Dalla rubricazione dell'art. 3 emerge che la finalità della norma è quella di garantire maggiore semplificazione e flessibilità nel *turn over* delle pubbliche amministrazioni. La *ratio* va ravvisata nel fatto che alcuni interventi legislativi passati avevano "irrigidito la disciplina in maniera eccessiva, rendendo difficoltosa l'assunzione di personale anche da parte di enti che rispettavano i parametri di spesa e di consistenza delle risorse umane presenti. Perciò con gli interventi più recenti il legislatore ha ritenuto di rendere più flessibile e favorire proprio gli enti definibili virtuosi" (Sez. Autonomie n. 27/SEZAUT/2014/QMIG).

La norma stabilisce che è possibile assumere personale nei limiti del 60% della spesa relativa al personale cessato nell'anno precedente, limite portato all'80% nel caso di enti con spesa del personale pari o inferiore al 25% della spesa corrente. Inoltre, fermo restando il limite dell'art. 1, comma 557 della l. n. 296/2006 nel 2014, è possibile cumulare le risorse destinate alle assunzioni nel limite temporale dei tre anni, nel rispetto della programmazione del fabbisogno e di quella finanziaria.

La Magistratura contabile ha già avuto modo di ricordare che "prima della novella del d.l. n. 90/2014 sia gli enti sottoposti al patto di stabilità, sia gli altri potevano procedere ad assunzioni solo valutando le cessazioni avvenute nell'anno precedente e la relativa spesa. L'intervento delle SSRR con la delibera n. 52/2010 ha reso possibile, per gli enti più piccoli (non sottoposti al patto), sommare i "resti" derivanti dalle cessazioni di più anni. Tale interpretazione è stata poi estesa, da alcune sezioni regionali, anche agli enti sottoposti al patto di stabilità, visto, tra l'altro, che il principio esiste per gli enti statali (si vedano la delibera n. 176/2012 Toscana; la delibera n. 18/2013 Lombardia; la delibera n. 21/2013 Liguria)" (Sez. Autonomie n. 27/SEZAUT/2014/QMIG).

In merito a questo profilo, dunque, la Sezione delle Autonomie ha già affrontato l'interrogativo se l'orientamento relativo ai "resti" sia estensibile agli enti sottoposti al patto di stabilità, anche alla luce della nuova normativa che introduce parametri più flessibili. In particolare, la richiamata delibera della Sezione delle Autonomie ha affermato che "con il recente intervento legislativo (art. 3, comma 5, del d.l. n. 90/2014), ad una prima lettura potrebbe anche sembrare che il legislatore abbia voluto accogliere il principio dei "resti" stabilito in via interpretativa dalla Corte. Tuttavia, non si può tacere che la lettera della

*disposizione sia tutt'altro che chiara, soprattutto con riferimento all'applicabilità tempo per tempo delle diverse normative.*

*Nella prima parte della norma, infatti, il legislatore dispone per la possibilità di assunzione nel 2014 e nel 2015 con riferimento al 60% della spesa per le cessazioni dell'anno precedente, ma poi, nella parte finale del medesimo comma, detta una disposizione "a decorrere dal 2014" che si riferisce ad un cumulo triennale. Tuttavia, la disposizione "a decorrere dall'anno 2014 è consentito il cumulo delle risorse destinate alle assunzioni per un arco temporale non superiore a tre anni, nel rispetto della programmazione del fabbisogno e di quella finanziaria e contabile" sembra preordinata a risolvere un problema diverso, pur presente negli enti che debbono ridurre la spesa: la possibilità di tenere conto delle cessazioni future ma già definite. Infatti, il riferimento alla programmazione sembra lasciare intendere che il triennio possa essere quello successivo al 2014, così come la dicitura riferita alle risorse "destinate" alle assunzioni. Ciò risulta funzionale anche perché, di solito, gli enti impiegano un periodo di tempo piuttosto lungo per svolgere un concorso pubblico: questa norma consente perciò di rendere la programmazione più coerente anche con i fabbisogni futuri. Pur se non cambia nella sostanza il riferimento, già presente nella pregressa legislazione, alla spesa relativa alle cessazioni dell'anno precedente, il legislatore amplia i limiti - da subito per gli enti virtuosi (comma 5 quater) e nei successivi tre anni per tutti gli enti - arrivando alla percentuale del 100%. Inoltre, con l'abrogazione dell'art. 76 comma 7 del d.l.112/2008, cancella il vincolo riferito al rapporto della spesa del personale con la spesa corrente".*

*Ne consegue che seguendo detta interpretazione, "dal 2014 in poi, in sede di programmazione di fabbisogno e finanziaria, si potrà tenere conto delle cessazioni prevedibili nell'arco di un triennio, che, inevitabilmente, diventeranno cessazioni in parte già verificatesi nel momento in cui il concorso si conclude, e dunque rilevanti al momento dell'assunzione per il calcolo del 60% della spesa di cui alla prima parte del comma 5. In tal modo, acquisisce anche maggior significato il richiamo al comma 557 che, come ricordato, richiede il contenimento della spesa complessiva del personale, poiché la somma delle valutazioni passate e future potrebbe condurre ad aumentare la spesa nel suo complesso. Ne deriva l'obbligo di riferire la spesa complessiva alla spesa media sostenuta nel triennio precedente" (Sez. Autonomie n. 27/SEZAUT/2014/QMIG).*

*In conclusione, "il limite di spesa per procedere alle assunzioni nel 2014 e 2015 deve essere calcolato sulla base del 60% della spesa relativa a quella del personale di ruolo cessato nell'anno precedente, mentre per gli anni successivi i limiti vengono ampliati fino al 100%". Tuttavia, non si può estendere, come hanno fatto alcune Sezioni regionali di controllo in vigenza della precedente normativa,*



*"l'interpretazione della delibera n. 52/2010 delle SSRR agli enti sottoposti al patto di stabilità"; infatti, "gli interventi effettuati dal legislatore hanno un impatto complessivo e sono indirizzati a disciplinare ex novo la materia delle assunzioni del personale per gli enti sottoposti al patto di stabilità" (Sez. Autonomie n. 27/SEZAUT/2014/QMIG).*

Questa Sezione non può che prendere atto di quanto affermato dalla Sezione delle Autonomie: il meccanismo dei "resti" sulle intervenute cessazioni non può estendersi oltre all'anno precedente in cui si procede alla nuova assunzione, ma *"dal 2014 le assunzioni possono essere programmate destinando alle stesse, in sede di programmazione del fabbisogno e finanziaria, risorse che tengano conto delle cessazioni del triennio"* (Sez. Autonomie n. 27/SEZAUT/2014/QMIG).

Dunque, applicando il principio di diritto all'ipotesi prospettata dall'ente comunale, il risparmio di spesa derivante dalle cessazioni di personale avvenute negli anni 2010, 2011 e 2012 non può essere utilizzato come budget assunzionale nell'esercizio 2015.

Da ultimo, con riferimento alla mobilità volontaria in uscita esattamente avvenuta alla data del 31.12.2014, si ricorda che la giurisprudenza contabile (Sez. Riun. n. 59/10), ai fini della disciplina limitativa delle assunzioni per il personale, ha chiarito che in caso di enti entrambi sottoposti a limiti alla facoltà di procedere a nuovi reclutamenti il trasferimento, per l'ente di origine, non costituisce "cessazione" legittimante assunzioni sul mercato del lavoro esterno alla pubblica amministrazione. In altri termini, la mobilità in uscita (verso altro ente sottoposto a vincoli per il *turn over*) non può essere considerata dall'ente locale come "cessazione" intervenuta nel precedente anno.

Alla luce di quanto precede, il **primo** quesito formulato dal Comune ("è possibile assumere attingendo dalla graduatoria suddetta, ancora valida, malgrado che a stretto rigore non vi siano state cessazioni nell'anno precedente?") deve ritenersi assorbito.

#### **P.Q.M.**

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore

(f.to dott.ssa Laura De Rentiis)

Il Presidente

(f.to dott.ssa Simonetta Rosa)

Depositata in Segreteria il

30 marzo 2015

Il Direttore della Segreteria

(f.to dott.ssa Daniela Parisini)