



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

nell'adunanza del 19 gennaio 2021

composta dai magistrati:

Salvatore PILATO	Presidente
Elena BRANDOLINI	Consigliere
Amedeo BIANCHI	Consigliere relatore
Giovanni DALLA PRIA	Referendario
Fedor MELATTI	Referendario
Daniela D'AMARO	Referendario
Chiara BASSOLINO	Referendario

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

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

VISTA la Legge 14 gennaio 1994 n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

VISTO il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo con il quale è stata istituita in ogni Regione ad Autonomia ordinaria una Sezione Regionale di Controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione 16 giugno 2000 n. 14/DEL/2000, poi modificato, dalle stesse Sezioni, con le deliberazioni 3 luglio 2003 n. 2 e 17 dicembre 2004 n. 1 e dal Consiglio di Presidenza con la deliberazione 19 giugno 2008 n. 229;

VISTA la Legge 5 giugno 2003 n. 131 recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla Legge cost. 18 ottobre 2001 n. 3", ed in particolare, l'art. 7, comma 8;

VISTI gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004, come modificati e integrati dalla delibera n. 9/SEZAUT/2009/INPR del 3 luglio 2009 e, da ultimo dalla deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/CONTR del 17 novembre 2010;

VISTA la richiesta di parere inoltrata dal Comune di Marano Vicentino - prot. n. 15453 del 19/11/2020, per mezzo del Consiglio delle Autonomie Locali - prot. n. 15600 del 23/11/2020, acquisita al prot. Cdc n. 5751 del 24 novembre 2020;

VISTA l'ordinanza del Presidente n. 7/2021 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il Magistrato relatore, Consigliere Amedeo Bianchi

FATTO

Il Comune di Marano Vicentino (VI) ha inviato, per il tramite del CAL, una richiesta di parere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003 n. 131, in merito alla corretta interpretazione dell'art. 33, comma 2, del D.L. n. 34/2019 convertito dalla L. n. 58/2019 e del relativo D.M. di attuazione del 17 marzo 2020. In particolare, il Comune chiede *“se sia possibile per un ente – il cui rapporto, ai sensi dell'art. 33, co. 2, del D.L. n. 34/2019, fra spese di personale come da ultimo rendiconto e la media delle entrate correnti nel triennio al netto del Fondo crediti di dubbia esigibilità, sia una percentuale intermedia fra i due valori soglia previsti dal D.M. 17.03.2020 attuativo dello stesso D.L. n. 34/2019- utilizzare il turn over ovvero la copertura al 100% delle cessazioni di personale dell'anno precedente ed eventualmente di ogni anno, indipendentemente dal rapporto fra la spesa di personale ed entrate correnti calcolato sulla base dell'ultimo rendiconto approvato”*.

Da ultimo, il Sindaco richiedente evidenzia come la norma condurrebbe, di fatto, ad una disparità di trattamento tra gli enti locali, in quanto un ente collocato nella fascia 'intermedia' - che in base al predetto rapporto (spesa del personale/entrate correnti sulla base dell'ultimo rendiconto approvato) non potrebbe assumere - subirebbe, infatti, un trattamento di peggior favore rispetto a quegli enti che, avendo un rapporto peggiore dei primi vengono, invece, collocati nell'ultima fascia. Tali enti, infatti, per ridurre detto rapporto, tra i vari provvedimenti, possono eventualmente anche applicare un *turn over* inferiore al 100 per cento e, nell'eventualità che la soglia-obiettivo non sia raggiunta nel 2025, applicare un *turn over* ridotto al 30%, sino al raggiungimento della soglia. Per tali enti sembrerebbe, quindi, riconoscersi implicitamente la possibilità di coprire in tutto o in parte le cessazioni.

DIRITTO

Preliminare all'esame nel merito della questione sottoposta al vaglio di questa Sezione, la Corte è tenuta a verificarne l'ammissibilità, ovvero, la sussistenza, nel caso di specie, del presupposto soggettivo (ossia della legittimazione del richiedente) e di quello oggettivo (attinenza della materia oggetto del quesito alla contabilità pubblica, carattere generale ed astratto della questione sottoposta, non interferenza dell'attività consultiva con altre funzioni della Corte dei conti o di altre giurisdizioni).

In relazione ai predetti presupposti devono richiamarsi, in primo luogo, l'art. 7, comma 8, della Legge n. 131 del 05 giugno 2013, secondo il quale i soggetti giuridici legittimati alla richiesta di parere sono le Regioni, i Comuni, le Province e le Città Metropolitane, prevedendo espressamente che *“Le Regioni possono richiedere ulteriori forme di collaborazione alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti ai fini della*

regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, nonché pareri in materia di contabilità pubblica. Analoghe richieste possono essere formulate, di norma, tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche da Comuni, Province e Città Metropolitane” ed, in secondo luogo, i criteri elaborati dalla Corte dei Conti con atto di indirizzo approvato dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004, nonché con successive deliberazioni n. 5/SEZAUT/2006 del 10 marzo 2006, n. 54/CONTR/2010 (SS.RR. in sede di Controllo) e, da ultimo, con deliberazione n. 3/SEZAUT/2014/QMIG, intervenute sulla questione nell'esercizio della funzione di orientamento generale assegnata dall'art. 17, comma 31, del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009 n. 102.

La Corte dei conti ha stabilito, infatti, che, ai fini dell'ammissibilità della richiesta formulata, devono sussistere contestualmente le seguenti condizioni:

- la richiesta deve essere formulata dall'organo politico di vertice e rappresentante legale degli enti legittimati alla richiesta (Regioni, Città Metropolitane, Province, Comuni);
- il quesito deve rientrare esclusivamente nella materia della contabilità pubblica, che può assumere un “ambito limitato alla normativa e ai relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli” (Sez. Autonomie, deliberazione n. 5/AUT/2006);
- il quesito deve avere rilevanza generale e astratta, non deve implicare valutazioni di comportamenti amministrativi o di fatti già compiuti né di provvedimenti formalmente adottati ma non ancora eseguiti, non deve creare commistioni con le altre funzioni intestate alla Corte, né contenere collegamenti con le funzioni giurisdizionali e requirenti della Corte dei conti o con eventuali giudizi pendenti innanzi alla magistratura penale, civile o amministrativa. Costituisce *ius receptum* il principio secondo il quale la richiesta di parere, pur essendo senz'altro di norma originata da un'esigenza gestionale dell'Amministrazione, debba essere finalizzata ad ottenere indicazioni sulla corretta interpretazione di principi, norme ed istituti riguardanti la contabilità pubblica.

È esclusivo onere dell'Amministrazione, infatti, applicare le norme al caso di specie, non potendo, al contrario, la richiesta di parere essere diretta ad ottenere indicazioni concrete per una specifica e puntuale attività gestionale, e dunque ogni valutazione in merito alla legittimità e all'opportunità dell'attività amministrativa resta in capo all'ente.

In altri termini, ai fini dell'ammissibilità oggettiva dell'esercizio della funzione consultiva, il parere non deve indicare soluzioni alle scelte operative discrezionali dell'ente, ovvero, determinare una sorta di inammissibile sindacato in merito ad un'attività amministrativa *in fieri*, ma deve individuare o chiarire regole di contabilità pubblica (cfr., *ex multis*, Sezione Lombardia n. 78/2015, Sezione Trentino Alto Adige/Südtirol - sede di Trento, n. 3/2015).

Alla luce di quanto sopra premesso, pertanto, dovranno ritenersi inammissibili le richieste di parere concernenti valutazioni su casi o atti gestionali specifici, tali da determinare un'ingerenza della Corte dei conti nella concreta attività dell'ente e, in ultima analisi, configurare una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà e di indipendenza della Corte nell'espletamento delle sue funzioni magistratuali, anche di controllo.

Del pari, non potranno ritenersi ammissibili richieste di parere per la cui soluzione "non si rinvergono quei caratteri - se non di esclusività - di specializzazione funzionale che caratterizzano la Corte in questa sede, e che giustificano la peculiare attribuzione da parte del legislatore" (cfr. Sezione delle Autonomie delibera n. 3/2014), né istanze che, per come formulate, si sostanzino in una richiesta di consulenza di portata generale in merito a tutti gli ambiti dell'azione amministrativa.

L'ausilio consultivo, inoltre, deve essere preventivo rispetto all'esecuzione da parte dell'Ente di atti e/o attività connessi alla/e questione/i oggetto di richiesta di parere. Non è, quindi, ammissibile l'esercizio *ex post* della funzione consultiva.

Sotto il profilo soggettivo la richiesta di parere, trasmessa per il tramite del Consiglio delle autonomie locali, deve ritenersi ammissibile, in quanto sottoscritta dal Sindaco dell'ente, organo politico, rappresentante legale del Comune.

Con specifico riferimento alla richiesta in oggetto si rileva che quest'ultima può ritenersi ammissibile sotto il profilo oggettivo, in quanto - pur essendo stata formulata in relazione a una scelta gestionale di esclusiva spettanza dell'amministrazione istante - è suscettibile di essere ricondotta su un piano di generalità e astrattezza, poiché attinente alla materia della contabilità pubblica, posto che il quesito concerne la corretta interpretazione di norme di coordinamento della finanza pubblica in materia di personale con particolare riguardo alla capacità assunzionale dell'ente locale.

Questa interpretazione è confermata dalla giurisprudenza della Sezione delle Autonomie, che ha costantemente deciso nel merito le questioni interpretative sollevate dalle Sezioni regionali di controllo con riferimento alla capacità assunzionale degli enti locali e trova altresì conferma anche in alcune sentenze della Corte costituzionale, che, con riferimento alla spesa per il personale, ha evidenziato che tale voce di costo "per la sua importanza strategica ai fini dell'attuazione del patto di stabilità interno (data la sua rilevante entità) costituisce non già una minuta voce di dettaglio, ma un importante aggregato della spesa di parte corrente" (cfr. Corte cost. n. 69 del 2011).

Questa Sezione, pertanto, ritiene ammissibile la richiesta del Comune di Marano Vicentino, poiché la nozione di "materia di contabilità" comprende non solamente gli atti e le operazioni di bilancio in senso stretto; ma anche le gestioni finanziarie ed economico-patrimoniali, secondo una "visione dinamica dell'accezione di contabilità pubblica", che sposta l'angolo di visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri di finanza pubblica. Si ritiene, dunque, che la richiesta di parere in esame concerna direttamente il corretto utilizzo di risorse e più in generale il contenimento della spesa pubblica, il tutto ai fini di una sana gestione finanziaria dell'ente.

Premesso quanto sopra in ordine alla delimitazione di competenza della Corte nell'ambito dell'attività consultiva - e dunque non potendo sindacare nel merito le eventuali scelte dell'Ente (pregresse o future), né valutare l'esistenza dei presupposti che consentono di esprimersi sulla legittimità dell'azione amministrativa gestionale - questa Sezione procede all'esame del quesito formulato dall'Amministrazione comunale, offrendo una lettura interpretativa delle norme di contabilità pubblica che regolano la materia in oggetto.

MERITO

In via preliminare, al fine di dare riscontro al quesito posto dall'Amministrazione Comunale di Marano Vicentino, appare opportuno illustrare sinteticamente il quadro normativo in materia di capacità assunzionali dei Comuni, che è stato di recente innovato per effetto dell'articolo 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'articolo 1, comma 853, lett. a), b), e c), del D.L. 27 dicembre 2019 n. 160 - e, successivamente, dall'art. 17, comma 1-ter, del D.L. 30 dicembre 2019 n. 162, convertito, con modificazioni, dalla L. 28 febbraio 2020 n. 8, che ha apportato significative modificazioni alle norme che regolano le facoltà assunzionali negli enti.

In particolare, il citato articolo 33, comma 2, stabilisce 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”*. Sempre al medesimo comma si prevede altresì che *“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.”

Pertanto, la disposizione di cui all'art. 33 prevede, per gli enti destinatari, che le assunzioni di personale a tempo indeterminato siano subordinate:

- all'adozione e alla coerenza con i piani triennali dei fabbisogni di personale;
- al rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio asseverato dall'organo di revisione;
- 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 di dubbia esigibilità stanziato in bilancio di previsione (per tutti gli enti).

A tale norma è stata data attuazione con il 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*”, che ha provveduto in merito a tre distinti ambiti, quali:

- la specificazione degli elementi che contribuiscono alla determinazione del rapporto spesa di personale/entrate correnti al netto del fondo crediti di dubbia esigibilità stanziato in bilancio di previsione;
- l'individuazione delle fasce demografiche e dei relativi valori-soglia;
- la determinazione delle percentuali massime di incremento annuale.

In particolare, la norma in commento individua i valori soglia di spesa del personale - definiti come percentuale, differenziata per fascia demografica - della media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati dall'ente, calcolate al netto delle entrate a destinazione vincolata e del fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE); ed all'art. 2 provvede, altresì, a definire i concetti di “spesa del personale” e di “entrate correnti”.

Il medesimo decreto attuativo, poi, all'articolo 1, comma 2, ha previsto che i nuovi limiti assunzionali si applicano ai Comuni con decorrenza dal 20 aprile 2020.

Il D.L. n. 34/2019 ed il relativo decreto ministeriale di attuazione disciplinano, dunque, la materia delle assunzioni a tempo indeterminato, ispirata a principi del tutto differenti rispetto alla normativa precedente (che viene pertanto derogata), basata sui dati storici (in particolare, sui risparmi di spesa generatisi dalle cessazioni di personale) e non ancorata al grado di rigidità di bilancio ed alla relativa ed effettiva capacità di sostenere, nel tempo, la copertura degli oneri derivanti dalle retribuzioni del personale di ruolo (in servizio e da assumere).

In altri termini, le disposizioni di cui all'art. 33 hanno innovato la disciplina concernente le facoltà assunzionali di regioni ed enti locali, determinando il superamento delle regole basate sul principio del *turn over* e introducendo conseguentemente un sistema maggiormente flessibile, incentrato sul rispetto della sostenibilità finanziaria della spesa di personale. Il nuovo meccanismo appare sicuramente più concreto e coerente rispetto al sistema del vincolo (o tetto) di spesa lineare che caratterizza l'attuazione del principio del contenimento rinvenibile nei citati commi 557 quater e 562 della legge 296/2006.

Nel nuovo sistema delineato dal legislatore, infatti, l'obiettivo primario dell'ente è quello di attuare la *mission* istituzionale e assicurare i servizi alla collettività, garantendo tuttavia gli equilibri in chiave pluriennale del proprio bilancio. In tale ottica, va dunque evitato che le politiche del personale perseguite dalle amministrazioni territoriali rimangano completamente scollegate dalla capacità dei relativi bilanci di sostenerle. Pertanto, laddove l'ente, regione o locale, rispetti i vincoli di spesa ed abbia a disposizione capacità assunzionale per personale a tempo indeterminato o flessibile, non necessariamente potrà esercitare detta facoltà, in considerazione del fatto che l'andamento complessivo della gestione di bilancio potrebbe mostrare segni di squilibrio tutt'altro che temporanei, derivanti magari da criticità che possono avere diverse origini. In tali circostanze, infatti, la scelta di assumere nuovo personale in assenza di una effettiva capacità di raggiungere un equilibrio strutturale finirebbe per tradursi in un ulteriore appesantimento della spesa corrente dell'ente, con effetti duraturi anche sui saldi, tali da poter determinare ricadute sulla capacità di assicurare il rispetto dell'equilibrio di bilancio.

Il D.M. stabilisce, altresì, che, in fase di prima applicazione e fino al 31 dicembre 2024, i comuni di cui all'art. 4, comma 2 (c.d. virtuosi), possano incrementare annualmente, per assunzioni di personale a tempo indeterminato, la spesa del personale registrata nel 2018, secondo la definizione dell'art. 2, in misura non superiore al valore percentuale indicato dalla tabella 2, in coerenza con i piani triennali dei fabbisogni di personale, fermo restando il rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio asseverato dall'organo di revisione e del valore soglia di cui all'art. 4, comma 1. Inoltre, per il periodo 2020-2024, i comuni possono utilizzare le facoltà assunzionali residue dei cinque anni antecedenti al 2020 in deroga agli incrementi percentuali individuati dalla tabella 2 del comma 1, fermi restando: il limite - di cui alla tabella 1 dell'art. 4, comma 1 - di ciascuna fascia demografica, i piani triennali dei fabbisogni di personale e il rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio asseverato dall'organo di revisione.

Infine, di notevole rilievo ai fini della contabilità pubblica è l'art. 6, comma 1, del citato

D.P.C.M., il quale precisa 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, comma 557-quater, della Legge 27 dicembre 2006 n. 296.

Delineata la disciplina vigente, corre, altresì, l'obbligo di precisare che l'ambito di applicazione della nuova normativa è stato già esaminato da numerose Sezioni di controllo, le quali hanno avuto modo di evidenziare come il principio cardine sia dato da una nuova e diversa regola assunzionale rispetto al passato, basata sulla "sostenibilità finanziaria" della spesa, ossia sulla sostenibilità del rapporto tra spese di personale ed entrate correnti. La facoltà assunzionale dell'ente viene, infatti, calcolata sulla base di un valore 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).

Come affermato dalla Sezione regionale di controllo per la Lombardia (Deliberazioni n. 74/2020/PAR e n. 93/2020/PAR) e dalla Sezione Regionale per l'Emilia Romagna (deliberazione 32/2020/PAR) *"la peculiarità del nuovo parametro è infatti da ricercarsi nella 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 mentre per l'ente che presenta un valore soglia spesa di personale/media triennale delle entrate correnti, al netto del fondo crediti di dubbia esigibilità, maggiore dei valori soglia di massima spesa, gli spazi assunzionali si ridurranno, anche rispetto alla programmazione delle assunzioni già effettuata antecedentemente, sulla base delle regole previgenti. Ne deriva che, per le procedure effettuate dal 20 aprile 2020, i comuni non possono procedere alla sostituzione del personale cessato nell'anno (per dimissioni volontarie, pensionamento o mobilità), a prescindere dai valori soglia e dalle percentuali assunzionali stabilite dal decreto-legge n. 34 del 2019 e dalla normativa di attuazione contenuta nel decreto 17 marzo 2020 della Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica"*.

La Sezione di controllo per l'Emilia Romagna ha evidenziato che la nuova normativa *"supera la logica - prevista per i Comuni più piccoli (c.d. fuori patto) dall'art. 1, comma 562, della l. n. 296/2006 e, per i Comuni più grandi, dall'art. 3, comma 5, del d.l. n. 90/2014 - di ancorare le facoltà assunzionali rispettivamente, a una percentuale dell'ammontare di spesa complessiva per il personale sostenuto dall'ente nel 2008 e a una percentuale di spesa parametrata a quella relativa al personale cessato nell'anno precedente. Il decreto attuativo della nuova legge, emanato il 17.03.2020, ha fissato le soglie di virtuosità degli enti, basate sul rapporto fra media delle entrate correnti risultante dagli ultimi tre rendiconti e spesa di personale, dividendo i Comuni in tre categorie: i Comuni che si collocano al di sotto del valore-soglia medio possono incrementare nel tempo le assunzioni mantenendosi comunque entro il limite del valore soglia medio; i Comuni che presentano un rapporto entrate correnti/spesa di personale sbilanciato a sfavore delle prime - superando il valore soglia superiore (cd. valore soglia di rientro della maggiore spesa) - devono mettere in atto misure di graduale riduzione annuale del suddetto rapporto fino al conseguimento nel 2025 del valore soglia*

superiore; i Comuni mediani come quello istante, che presentano un rapporto entrate correnti/spesa di personale compreso fra il valore soglia medio e il valore soglia superiore (o “valore soglia di rientro della maggiore spesa”), secondo la nuova normativa devono mantenere sotto controllo e quindi costante detto rapporto, non potendolo incrementare rispetto a quello corrispondente registrato nell’ultimo rendiconto della gestione approvato. Il superamento della logica del cd. turn over è stato meglio precisato nella circolare interministeriale - emanata congiuntamente da Ministro della Pubblica Amministrazione, dell’Economia e delle Finanze e dell’Interno – esplicativa della nuova normativa: “il cd. Decreto Crescita (D.L. n. 34/2019), all’art. 33, ha introdotto una modifica significativa della disciplina relativa alle facoltà assunzionali dei Comuni, prevedendo il superamento delle attuali regole fondate sul turn over in un sistema maggiormente flessibile, basato sulla sostenibilità finanziaria della spesa di personale”. La stessa circolare, al fine di non penalizzare i Comuni che prima della entrata in vigore della nuova disciplina hanno legittimamente avviato procedure assunzionali con il previgente regime - anche con riguardo a budget relativi ad anni precedenti -, indica che “con riferimento al solo anno 2020, possano esser fatte salve le predette procedure purché siano state effettuate entro il 20 aprile le comunicazioni obbligatorie ex articolo 34-bis della Legge n. 165/2001 e successive modifiche ed integrazioni, sulla base dei piani triennali del fabbisogno e loro eventuali aggiornamenti secondo la normativa vigente. Quanto precede solo ove siano state operate le relative prenotazioni contabili (principio 5.1 di cui al paragrafo n.1 dell’allegato 4.2 al D.Lgs. 118/2011). Attesa la finalità di regolare il passaggio al nuovo regime, la maggiore spesa di personale rispetto ai valori soglia, derivante dal far salve le precedenti procedure assunzionali già avviate, è consentita solo per l’anno 2020. Pertanto, a decorrere dal 2021, i Comuni di cui al comma 3 dell’articolo 6 del decreto attuativo, che, sulla base dei dati 2020, si collocano anche a seguito della maggiore spesa fra le due soglie, assumono – come parametro soglia a cui fare riferimento nell’anno successivo per valutare la propria capacità assunzionale – il rapporto fra spesa di personale ed entrate correnti registrate nel 2020 calcolato senza tener conto della predetta maggiore spesa del 2020. La possibilità di derogare transitoriamente, per far salve le procedure assunzionali in corso - cioè già avviate e non solo programmate - ai valori di spesa derivanti dalle soglie, è consentita ai Comuni, secondo quanto chiarito dalla richiamata circolare ministeriale, “nel primo anno di applicazione ma non negli anni successivi, pertanto, nel procedere alle maggiori assunzioni, è necessaria una valutazione circa la capacità di rientro nei limiti di spesa del 2021 fissati dalla norma”.

E’ allora indubbio che, alla luce dell’attuale quadro normativo di riferimento, la capacità assunzionale dei comuni si misura sulla base delle loro entrate, attraverso un meccanismo che “premia”, tra l’altro, gli enti maggiormente virtuosi nella riscossione delle entrate correnti.

La ratio della norma è chiara: “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” (cfr. Corte dei conti - Sezione di controllo per la Lombardia - deliberazioni nn. 74/PAR, 93/PAR, 98/PAR e 109/PAR del 2020).

Pertanto, il fulcro centrale della “nuova” normativa va ricercato nella diversa regola (assunzionale) rispetto al passato, che, superando la c.d. logica del *turnover*, è basata sulla sostenibilità finanziaria della spesa, ossia sul favorevole rapporto tra spese di personale ed entrate correnti.

Ove detto rapporto non sia in grado di rendere compatibile l'utilizzo di facoltà assunzionali disponibili (e pertanto non possa ritenersi sostenibile la relativa spesa), anche in chiave prospettica, l'ente dovrà astenersi dall'effettuare le assunzioni programmate o nel migliore dei casi razionalizzarle limitandone la spesa.

Pertanto, indipendentemente dalla fascia di appartenenza, ciò che deve guidare le procedure di assunzione di personale per gli enti locali (e per quelli territoriali in genere interessati dalle norme di cui all'art. 33), al fine di assicurare un *turn over* compatibile con l'adempimento della *mission* istituzionale, è la sostenibilità, in prospettiva futura, degli oneri conseguenti. Ciò al fine di garantire gli equilibri di bilancio presenti e futuri.

Ove questo presupposto venga osservato, non appare affatto precluso agli enti di poter utilizzare appieno la propria capacità assunzionale nell'anno successivo alla maturazione, ovvero, qualora la stessa sia cumulata ai resti assunzionali, anche negli anni successivi. In tal caso, però, l'incremento dell'onere da utilizzo delle facoltà residue degli anni precedenti potrà essere giustificato da un incremento delle entrate correnti tale da garantire nell'ambito del rapporto il non superamento del valore soglia di riferimento.

In tale ottica, dunque, un ente “intermedio” come quello richiedente il parere – ovvero il cui rapporto, ai sensi dell'art. 33, co. 2, del D.L. n. 34/2019, fra spese di personale (come da ultimo rendiconto) e la media delle entrate correnti nel triennio al netto del fondo crediti di dubbia esigibilità, sia pari a una percentuale compresa fra i due valori soglia previsti dal D.M. 17.03.2020 attuativo dello stesso D.L. n. 34/2019 – potrà effettuare assunzioni di personale a tempo indeterminato eventualmente anche coprendo il *turn over* al 100% e cumulando i resti assunzionali a condizione che:

- non sia superato il valore soglia determinato dal rapporto tra spesa del personale ed entrate correnti rispetto a quello corrispondente registrato nell'ultimo rendiconto approvato
- l'ente, mediante i propri strumenti di programmazione, abbia ponderato attentamente la sostenibilità dell'onere conseguente alla provvista di personale in un'ottica pluriennale che tenga in debita considerazione il livello delle entrate correnti e il rapporto tra queste e la spesa corrente, assicurando, dunque, stabili equilibri di bilancio anche in chiave prospettica.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per il Veneto rende il parere nei termini sopra espressi.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, al Signor Sindaco e al Signor Segretario comunale del Comune di Marano Vicentino (VI).

Così deliberato nella Camera di consiglio del 19 gennaio 2021.

IL RELATORE

f.to digitalmente Amedeo Bianchi

IL PRESIDENTE

f.to digitalmente Salvatore Pilato

Depositata in Segreteria il 22 gennaio 2021

IL DIRETTORE DI SEGreteria

f.to digitalmente Letizia Rossini