



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

Nell'adunanza del 13 ottobre 2022

composta dai magistrati:

Maria Elisabetta LOCCI	Presidente
Elena BRANDOLINI	Consigliere
Amedeo BIANCHI	Consigliere
Giovanni DALLA PRIA	Referendario
Fedor MELATTI	Referendario
Daniela D'AMARO	Referendario
Chiara BASSOLINO	Referendario relatore

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 della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione 16 giugno 2000 n. 14/DEL/2000, e successive modificazioni;

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" e, in particolare, l'art. 7, comma 8;

VISTI gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004, come modificati e integrati dalle delibere n. 5/AUT/2006 del 17 febbraio 2006 e n. 9/SEZAUT/2009/INPR del 3 luglio 2009 e, da ultimo, con le deliberazioni n. 3/SEZAUT/2014/QMIG, n. 24/SEZAUT/2019/QMIG, n. 11/SEZAUT/2020/QMIG, n. 17/SEZAUT/2020/QMIG, n.

1/SEZAUT/2021/QMIG, n. 5/SEZAUT/2022/QMIG e n. 9/SEZAUT/2022/QMIG, nonché dalla deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;

VISTA la richiesta di parere dell'11 agosto 2022 formulata dal Sindaco del Comune di Cavallino-Treporti (VE), inviata per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali con nota del 22 agosto 2022, acquisita al prot. Cdc n. 4841 del 22 agosto 2022;

VISTA l'ordinanza del Presidente n. 27/2022 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il Magistrato relatore, Referendario Chiara Bassolino;

FATTO

I. Il Sindaco del Comune di Cavallino-Treporti ha chiesto alla Sezione - ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003 n. 131- di rendere un parere 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 - precisando di collocarsi *“nella fascia c.d. di virtuosità”* - espone di non aver chiaro se nel computo delle percentuali di cui all'art. 5 del D.M. di attuazione *“si debba tener conto anche delle assunzioni effettuate in sostituzione del personale cessato avendo riguardo esclusivamente alla sostenibilità della spesa a valle delle assunzioni pianificate del piano triennale dei fabbisogni in rapporto agli equilibri di bilancio e della spesa 2018”*; chiede, quindi, *“se, in presenza di una spesa di personale 2021 (come rilevata nell'ultimo rendiconto della gestione approvato) di importo inferiore a quella del 2018, sia consentito agli Enti utilizzare interamente la capacità di spesa aggiuntiva per assunzioni a tempo indeterminato concessa dall'art. 5 del D.M. 17/03/2020 ancorché nel biennio precedente essi abbiano proceduto ad alcune assunzioni”*.

Il Sindaco evidenzia che a suo avviso *“la quantificazione della maggiore spesa di personale che l'Ente può sostenere nell'anno di riferimento deve tener conto non delle assunzioni effettuate in termini assoluti e asettici ma delle sole assunzioni aggiuntive effettuate dallo stesso negli anni 2020 e 2021, neutralizzando cioè gli oneri sostenuti dal Comune per la sostituzione del personale cessato nelle medesime annualità. Contrariamente non si realizzerebbe la “misura finalizzata a rendere graduale la dinamica di crescita della spesa di personale... nei limiti massimi consentiti dal valore-soglia di riferimento”, prevista dalla circolare sopra ricordata, ritornando, di fatto, nel meccanismo del turn-over che, invece, la norma vuole superare. Riteniamo infatti che, nell'ambito di una interpretazione teleologicamente orientata del c.d. decreto “crescita”, fondata sulla ratio di superare il precedente meccanismo del turn over con un sistema basato sulla sostenibilità finanziaria, debba essere sempre consentito agli enti virtuosi incrementare la spesa del personale rispetto a quella registrata nel 2018, chiaramente entro il limite del valore soglia, inteso come spesa complessiva di personale, rapportata alle entrate correnti, non superiore al valore soglia individuato dalla Tabella 1”*.

DIRITTO

II. Pregiudiziale all'esame della questione sottoposta al vaglio della Sezione è la verifica della concomitante sussistenza dei requisiti di ammissibilità soggettiva e oggettiva della richiesta, così come previsti dall'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131 e delineati dalla Sezione delle autonomie e dalle Sezioni riunite in sede di controllo.

In particolare, la Sezione regionale di controllo, nell'accertamento della sussistenza dei suddetti presupposti legittimanti la richiesta di esercizio della funzione consultiva, deve valutare che:

- la richiesta sia formulata dall'organo politico di vertice e rappresentante legale degli Enti legittimati (Regione, Provincia, Comune, Città metropolitana);

- l'oggetto del quesito riguardi la materia della contabilità pubblica, intesa quale "*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 finanziario-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli*" (Sezione delle autonomie, deliberazione n. 5/AUT/2006); il concetto di contabilità pubblica, dunque, "*consiste nel sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici*" (SSRR Controllo n. 54/CONTR/2010). È stato, inoltre, precisato che, da un lato, in una visione dinamica della nozione, la funzione consultiva della Sezione regionale di controllo nei confronti degli Enti territoriali sarebbe, tuttavia, senz'altro incompleta se non avesse la possibilità di svolgersi con riferimento a quei quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica, espressione della potestà legislativa concorrente di cui all'art. 117, comma 3, della Costituzione e, dall'altro, che alla suddetta definizione della materia di contabilità pubblica non può però essere ricondotta qualsivoglia attività degli enti che abbia, comunque, riflessi di natura finanziaria, comportando, direttamente o indirettamente, una spesa, con susseguente fase contabile attinente all'amministrazione della stessa ed alle connesse scritture di bilancio (SSRR Controllo n. 54/CONTR/2010);

- il quesito abbia rilevanza generale e astratta, non potendo "*concernere fatti gestionali specifici ma ambiti e oggetti di portata generale ...*", implicare valutazioni di comportamenti amministrativi, di fatti già compiuti o di provvedimenti formalmente adottati ma non ancora eseguiti. Inoltre, il quesito non deve formare oggetto di esame da parte di altri Organi e non deve creare interferenza con altre funzioni svolte dalla magistratura contabile o da altra magistratura (Sezione delle autonomie, deliberazione n. 5/AUT/2006, deliberazione n. 3/SEZAUT/2014/QMIG e, successivamente, Id., deliberazione n. 24/SEZAUT/2019/QMIG e deliberazione n. 17/SEZAUT/2020/QMIG). A tal proposito, è pacifico che la richiesta di parere, pur essendo 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, infatti, esclusivo onere dell'Amministrazione applicare le norme al caso di specie, non potendo, quindi, la richiesta di parere essere diretta ad ottenere indicazioni concrete per una specifica e puntuale attività gestionale; ogni valutazione in merito alla legittimità e

all'opportunità dell'attività amministrativa deve, dunque, restare in capo all'Ente.

III. Nella fattispecie in esame, risulta integrato il requisito soggettivo sia con riguardo all'Ente richiedente sia con riguardo all'organo legittimato ad avanzare istanza di parere: la richiesta proviene, infatti, dal Comune, ente espressamente indicato dall'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131 ed è sottoscritta dal Sindaco e, dunque, dal soggetto titolare della rappresentanza istituzionale dell'Ente.

IV. Sotto il profilo oggettivo, il Collegio ritiene che il quesito sia ammissibile in quanto attinente alla materia della contabilità pubblica, concernendo la corretta interpretazione di norme di coordinamento della finanza pubblica in materia di personale con particolare riguardo alla capacità assunzionale dell'ente locale (cfr. questa Sezione, deliberazione n. 15/2021/PAR).

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.

V. Nel merito, si osserva quanto segue.

Il quadro normativo in materia di capacità assunzionali dei Comuni è stato innovato per effetto dell'articolo 33, comma 2, del D.L. 30 aprile 2019 n. 34 (convertito dalla L. 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 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, tale norma dispone che “a decorrere dalla data individuata dal decreto di cui al presente comma, anche per le finalità di cui al comma 1, i comuni possono procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato in coerenza con i piani triennali dei fabbisogni di personale e fermo restando il rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio asseverato dall'organo di revisione, sino ad una spesa complessiva per tutto il personale dipendente, al lordo degli oneri riflessi a carico dell'amministrazione, non superiore al valore soglia definito come percentuale, differenziata per fascia demografica, della media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati, considerate al netto del fondo crediti dubbia esigibilità stanziato in bilancio di previsione. Con decreto del Ministro della pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e il Ministro dell'interno, previa intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto sono individuate le fasce demografiche, i relativi valori soglia prossimi al valore medio per fascia demografica e le relative percentuali massime annuali di incremento del personale in servizio per i comuni che si collocano al di sotto del valore soglia prossimo al valore medio, nonché un valore soglia superiore cui convergono i comuni con una spesa di personale eccedente la predetta soglia superiore. I comuni che registrano un rapporto

compreso tra i due predetti valori soglia non possono incrementare il valore del predetto rapporto rispetto a quello corrispondente registrato nell'ultimo rendiconto della gestione approvato. I comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti che si collocano al di sotto del valore soglia di cui al primo periodo, che fanno parte delle "unioni dei comuni" ai sensi dell'articolo 32 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, al solo fine di consentire l'assunzione di almeno una unità possono incrementare la spesa di personale a tempo indeterminato oltre la predetta soglia di un valore non superiore a quello stabilito con decreto di cui al secondo periodo, collocando tali unità in comando presso le corrispondenti unioni con 6 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".

In sintesi, quindi, l'art. 33, comma 2, 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 dubbia esigibilità stanziato in bilancio di previsione (per tutti gli enti).

Come già evidenziato da questa Sezione con il parere n. 15/2021, "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”.

A tale norma (art. 33 comma 2) 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, il suddetto decreto individua, all'art. 4, comma 1, Tabella 1, i valori soglia - definiti come percentuale, differenziata per fascia demografica - del rapporto tra spesa complessiva per tutto il personale, al lordo degli oneri riflessi a carico dell'amministrazione, e la media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati, considerate al netto del fondo crediti di dubbia esigibilità stanziato in bilancio di previsione.

Per quanto di rilievo, il D.M. stabilisce, altresì, all'art. 4, comma 2, che i comuni che si collocano al di sotto del valore soglia (c.d. virtuosi), “*fermo restando quanto previsto dall'art. 5, possono incrementare la spesa di personale registrata nell'ultimo rendiconto approvato, per 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 rapportata alle entrate correnti, secondo le definizioni dell'art. 2, non superiore al valore soglia individuato dalla Tabella 1 del comma 1 di ciascuna fascia demografica*”. Il successivo art. 5 introduce, tuttavia, “*in fase di prima applicazione e*

fino al 31 dicembre 2024”, un meccanismo graduale di incremento della spesa, prevedendo che tali comuni c.d. virtuosi “*possono 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 seguente Tabella 2, 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 e del valore soglia di cui all'art. 4, comma 1. Inoltre, ai sensi del successivo comma 2, 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.*

Come precisato nella Circolare interministeriale del 13 maggio 2020 esplicativa della nuova normativa - emanata congiuntamente dal Ministro della pubblica amministrazione, Ministro dell'economia e delle finanze e il Ministro dell'interno - i valori percentuali riportati nella tabella 2 di cui all'art. 5 “*rappresentano un incremento rispetto alla base «spesa di personale 2018», per cui la percentuale individuata in ciascuna annualità successiva alla prima ingloba la percentuale degli anni precedenti. Si tratta di una misura finalizzata a rendere graduale la dinamica di crescita della spesa di personale, comunque nei limiti massimi consentiti dal valore-soglia di riferimento [...]*”.

Alla luce dell'innovato quadro normativo sopra delineato, la Sezione evidenzia che in relazione ai comuni cd. virtuosi sia l'art. 33 del D.L. n. 34/2019 sia il D.M. attuativo disciplinano espressamente un meccanismo graduale di incremento della spesa, nel rispetto chiaramente del limite del valore soglia, in coerenza con i piani triennali dei fabbisogni di personale e fermo restando il rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio.

In tale ottica, dunque, in merito al calcolo del rispetto del limite percentuale dettato dall'art. 5 del D.M. attuativo, ciò che conta, a parere del Collegio, è esclusivamente l'incremento della spesa per assunzioni di personale a tempo indeterminato rispetto a quella registrata nel 2018, senza che la sostituzione del personale cessato assuma uno specifico rilievo, in ragione del superamento della cd. logica del *turn over* in favore di un criterio di sostenibilità finanziaria della spesa.

Qualora, quindi, la spesa di personale nell'ultimo rendiconto approvato sia inferiore a quella del 2018, il comune cd. virtuoso potrà effettuare assunzioni di personale a tempo indeterminato fino al raggiungimento del valore percentuale fissato dall'art. 5, calcolato a partire dal livello di spesa del 2018 e non dal più basso livello di spesa effettivamente registrata; ciò anche nel caso in cui l'Ente abbia nel 2020 e 2021 già effettuato assunzioni (in sostituzione o meno del personale cessato) che non abbiano però comportato il superamento della spesa 2018. Qualora, invece, nei precedenti esercizi l'Ente abbia effettuato assunzioni, in sostituzione o meno di personale cessato, che abbiano comportato un incremento della spesa rispetto a quella sostenuta nel 2018, tale incremento dovrà essere considerato nel calcolo del raggiungimento delle soglie annuali fissate dall'art. 5.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto, rende il parere nei termini di cui in motivazione.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, al Sindaco del Comune di Cavallino-Treporti (VE) e al Consiglio delle autonomie locali del Veneto.

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 13 ottobre 2022.

IL RELATORE

f.to digitalmente Chiara Bassolino

IL PRESIDENTE

f.to digitalmente Maria Elisabetta Locci

Depositata in Segreteria il 21 ottobre 2022

IL DIRETTORE DI SEGRETARIA

f.to digitalmente Letizia Rossini