



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott.ssa Maria Riolo	Presidente
dott. Marcello Degni	Consigliere
dott. Giampiero Maria Gallo	Consigliere
dott.ssa Rossana De Corato	Consigliere
dott. Luigi Burti	Consigliere
dott. Giuseppe Vella	Referendario
dott.ssa Rita Gasparo	Referendario
dott. Francesco Liguori	Referendario
dott.ssa Alessandra Molina	Referendario (relatore)
dott.ssa Valeria Fusano	Referendario

nell'adunanza in Camera di consiglio del 9 settembre 2020 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

Sulla richiesta di parere del Comune di Castel Gabbiano (CR);

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 richiesta di parere n. 2070 del 27 luglio 2020, proposta dal Sindaco del Comune di Castel Gabbiano (CR), acquisita al protocollo pareri di questa Sezione al n. 42 in data 29 luglio 2020, nell'ambito delle funzioni consultive attribuite alle Sezioni regionali di questa Corte;

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

VISTA l'ordinanza n. 43 del 30 luglio 2020, con la quale il Presidente ha disposto l'assegnazione del parere al Referendario Alessandra Molina;

CONSIDERATO che lo svolgimento dell'attività consultiva di cui all'art. 7, comma 8 della legge n. 131/2003, non implica alcun contraddittorio con l'Ente che ha richiesto il parere;

UDITO il relatore, dott.ssa Alessandra Molina.

PREMESSO IN FATTO

Il Sindaco Comune di Castel Gabbiano (CR) ha formulato un quesito in merito all'applicazione della normativa contenuta nel decreto della Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento della funzione pubblica, 17 marzo 2020, recante misure per la definizione delle capacità assunzionali di personale a tempo indeterminato dei comuni, emanato in attuazione dell'articolo 33, comma 2, del decreto legge 30 aprile 2019, n. 34, che, a sua volta, disciplina le assunzioni di

personale nelle Regioni a statuto ordinario e nei Comuni in base alla sostenibilità finanziaria.

In particolare, il Comune, nelle premesse, rappresenta che, pur collocandosi al di sotto del valore soglia di massima spesa del personale, previsto dal citato articolo 33, comma 2, e dall'articolo 4 del predetto decreto del 17 marzo 2000, presenterebbe, ai sensi della normativa citata, una capacità che non consentirebbe all'ente la possibilità di garantire il *turnover*, ovvero la sostituzione di una figura indispensabile per la funzionalità dell'ente.

L'Ente procede quindi alla formulazione del seguente quesito:

“se sia possibile anche per un ente - il cui rapporto, ai sensi dell'art. 33, comma 2, d.l. n. 34/2019, fra spese di personale sia una percentuale inferiore al valore soglia previsto dal decreto ministeriale del 17.03.2020 attuativo dello stesso d.l. n. 34/2019 - utilizzare il turnover per l'anno in corso ovvero procedere alla copertura al 100% della cessazione di personale intervenuta al fine di garantire la continuità dei servizi”.

CONSIDERATO IN DIRITTO

La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è prevista dall'articolo 7, comma 8, della legge 6 giugno 2003, n. 131, che, innovando nel sistema delle tradizionali funzioni della Corte dei conti dispone che le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane possono richiedere pareri in materia di contabilità pubblica alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

La Sezione Autonomie della stessa Corte dei conti, con atto del 27 aprile 2004, in seguito integrato con le deliberazioni n. 13/SEZAUT/2007, n. 9/SEZAUT/2009, n. 3/SEZAUT/2014/QMIG, n. 4/SEZAUT/2014/QMIG e n. 24/SEZAUT/2019/QMIG, nonché, da ultimo, con la deliberazione 11/SEZAUT/2020/QMIG, ha esplicitato i requisiti di ammissibilità soggettiva (legittimazione dell'organo richiedente) e oggettiva (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica, generalità ed astrattezza del quesito proposto, mancanza di interferenza con altre funzioni svolte dalla magistratura contabile o con giudizi pendenti presso la magistratura civile, penale, amministrativa e contabile)

indicanti i caratteri di specializzazione funzionale che caratterizzano la Corte dei conti in sede consultiva, e che giustificano la peculiare attribuzione da parte del legislatore ai sensi del citato articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003.

Questa Sezione è pertanto chiamata a verificare, in via preliminare, se la richiesta di parere di cui trattasi presenti i necessari requisiti di ammissibilità, sia sotto il profilo soggettivo, sia sotto il profilo oggettivo.

I. Ammissibilità soggettiva.

Sotto il profilo soggettivo, nel caso di specie si osserva che il Comune rientra nel novero degli enti contemplati dall'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003 e che il Sindaco del Comune di Castel Gabbiano (CR), attuale istante, è l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere detto parere in quanto rappresentante legale dell'ente territoriale, ai sensi dell'articolo 50 del TUEL.

La richiesta è dunque da ritenersi soggettivamente ammissibile in quanto proviene dall'organo legittimato a proporla.

II. Ammissibilità oggettiva.

La facoltà di richiedere pareri, oltre a essere limitata ai soggetti sopra indicati, risulta legislativamente circoscritta alla materia della contabilità pubblica.

La Corte dei conti, con diverse deliberazioni sia della Sezione delle Autonomie (n. 5/AUT/2006; n. 3/SEZAUT/2014/QMIG), sia delle Sezioni riunite in sede di controllo (deliberazione n. 54/CONTR/2010), ha indicato il perimetro della funzione consultiva sulla materia della "contabilità pubblica", precisando che la stessa coincide con il sistema di norme e principi che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici e che, pertanto, la funzione consultiva della Corte non può essere intesa come consulenza generale.

Pertanto, la nozione di contabilità pubblica *"non può ampliarsi al punto da ricomprendere qualsivoglia attività degli Enti che abbia, comunque, riflessi di natura finanziaria e/o"*

patrimoniale. Se è vero, infatti, che ad ogni provvedimento amministrativo può seguire una fase contabile, attinente all'amministrazione di entrate e spese ed alle connesse scritture di bilancio, è anche vero che la disciplina contabile si riferisce solo a tale fase discendente, distinta da quella sostanziale, antecedente, del procedimento amministrativo, non disciplinata dalla normativa contabile" (cfr. Corte dei conti, Sezione delle autonomie, n. 5/SEZAUT/ 2006 e, da ultimo, n. 11/SEZAUT/2020/QMIG).

La funzione consultiva, peraltro, non può interferire con le altre funzioni attribuite alla Corte dei conti (di controllo e giurisdizionali) o ad altra magistratura. A tale proposito, si richiama la deliberazione della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, n. 24/SEZAUT/2019/QMIG, secondo cui *"appare opportuno ribadire che la funzione consultiva di questa Corte non può espletarsi in riferimento a quesiti che riguardino comportamenti amministrativi suscettibili di valutazione della Procura della stessa Corte dei conti o di altri organi giudiziari, al fine di evitare che i pareri prefigurino soluzioni non conciliabili con successive pronunce dei competenti organi della giurisdizione (ordinaria, amministrativa, contabile o tributaria). La funzione consultiva della Corte dei conti, infatti, non può in alcun modo interferire e, meno che mai, sovrapporsi a quella degli organi giudiziari"*.

Si ritiene, in ogni caso, che il parere possa essere fornito solo rispetto a questioni di carattere generale, che si prestino ad essere considerate in astratto, escludendo che le Sezioni regionali di controllo possano pronunciarsi su quesiti che implicino valutazioni sui comportamenti amministrativi o attinenti a casi concreti o ad atti gestionali, già adottati o da adottare da parte dell'Ente. In tale prospettiva, si richiama il costante orientamento della Corte dei conti alla stregua del quale la funzione consultiva non può risolversi in una surrettizia modalità di co-amministrazione, rimettendo all'Ente ogni valutazione in ordine a scelte eminentemente discrezionali (cfr., *ex multis*, Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per le Marche n. 21/2012/PAR).

Con specifico riferimento alla richiesta oggetto della presente pronuncia, la Sezione rileva che essa può essere esaminata nel merito 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 i quesiti concernono la corretta interpretazione di norme di coordinamento della finanza pubblica in materia di personale con particolare riguardo alla capacità assunzionale dell'ente locale.

Siffatta 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. 61 del 2011).

La richiesta di parere formulata dal Comune di Castel Gabbiano (CR) è pertanto da ritenersi oggettivamente ammissibile.

Il parere sarà reso in chiave generale e astratta e avrà per oggetto esclusivamente i profili giuscontabili sottesi ai quesiti proposti, non potendosi estendere alla valutazione nel merito delle scelte gestorie in materia di assunzioni, che rientrano nella piena ed esclusiva discrezionalità e responsabilità dell'Ente, il quale potrà orientare la propria decisione in base alle conclusioni contenute nella presente deliberazione.

MERITO

Il quesito formulato dal Comune di Castel Gabbiano (CR) è volto a conoscere se un ente che si collochi al di sotto del valore soglia di massima spesa del personale possa utilizzare il *turnover* per l'anno in corso, ovvero procedere alla copertura del 100 per cento delle cessazioni di personale intervenuta al fine di garantire la continuità dei servizi.

Il quadro normativo in materia di capacità assunzionale dei comuni è stato di recente innovato per effetto dell'art. 33, comma 2, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, nel testo risultante dalla legge di conversione 28 giugno 2019, n. 58, come modificato dall'art. 1, comma 853, lett. a), b), e c), della legge 27 dicembre 2019, n. 162, convertito,

con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2020, n. 8, il quale ha apportato significative modificazioni alle facoltà assunzionali dei Comuni.

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.”

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

Con particolare riferimento ai comuni che si collocano al di sotto del valore soglia di massima spesa, come il Comune di Castel Gabbiano, l'articolo 4 del citato decreto ministeriale del 17 marzo 2020 ha previsto la possibilità di “*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 articolo 5, per i Comuni che possono incrementare le assunzioni, prevede poi dei valori percentuali massimi di incremento annuale del personale, stabilendo altresì che tale limitazione alla dinamica di crescita possa essere superata, per il periodo 2020-2024, nel caso di Comuni che abbiano a disposizione facoltà assunzionali residue

degli ultimi cinque anni (c.d. resti assunzionali) ma comunque entro i valori soglia di massima spesa del personale previsti. Una maggiore facoltà assunzionale è poi prevista unicamente per i Comuni con meno di 5000 abitanti che facciano parte di una Unione di Comuni, per i quali è contemplata la possibilità di una spesa aggiuntiva nel caso in cui la maggior spesa di personale consentita risulti non sufficiente all'assunzione di una unità di personale a tempo indeterminato.

L'ambito di applicazione della nuova normativa è stato già esaminato da questa Sezione con le deliberazioni 74/2020/PAR, 93/2020/PAR, 98/2020/PAR. In tali occasioni, la Corte ha già avuto modo di evidenziare come il fulcro centrale sia dato da una nuova e diversa regola assunzionale rispetto al passato, che, superando la c.d. logica del *turnover*, è basata sulla "sostenibilità finanziaria" della spesa, ossia sulla sostenibilità del rapporto tra spese di personale ed entrate correnti. E, difatti, la facoltà assunzionale dell'ente viene 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).

La peculiarità del nuovo parametro è 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"* (Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, deliberazione 32/2020/PAR).

Dal quadro normativo tratteggiato emerge che, per le procedure effettuate dal 20 aprile 2020, i Comuni virtuosi, che possono incrementare le assunzioni, devono comunque mantenere la spesa del personale entro i valori soglia previsti e non possono, pertanto, utilizzare il *turnover* per l'anno in corso, ovvero procedere alla copertura al cento per cento delle cessazioni di personale, a prescindere da tali 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.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per la Lombardia si pronuncia come segue sulla richiesta di parere del Comune di Castel Gabbiano (CR):

"1. A far data dal 20 aprile 2020, i nuovi spazi assunzionali riconosciuti ai comuni sono strettamente legati alla regola della sostenibilità finanziaria della spesa, misurata attraverso i valori soglia definiti nella disciplina normativa di cui all'articolo 33, comma 2, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito dalla legge 28 giugno 2019, n. 58."

Così deliberato nella Camera di consiglio del 10 settembre 2020.

Il Relatore

(dott.ssa Alessandra Molina)

Il Presidente

(dott.ssa Maria Riolo)

Depositata in Segreteria il

10/09/2020

Il funzionario preposto

(Susanna De Bernardis)