



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott.ssa Sonia Martelli	Presidente
dott.ssa Rossana De Corato	Consigliere
dott.ssa Maura Carta	Consigliere
dott.ssa Alessandra Cucuzza	Primo Referendario
dott. Giuseppe Vella	Referendario (relatore)
dott.ssa Rita Gasparo	Referendario
dott. Francesco Liguori	Referendario
dott.ssa Valeria Fusano	Referendario
dott.ssa Adriana Caroselli	Referendario
dott. Francesco Testi	Referendario
dott.ssa Giulia Ruperto	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio del 18 maggio 2022 ha pronunciato la seguente

DELIBERAZIONE

sulla richiesta di parere del Comune di Premana (LC)

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, recante *“Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3”*, in particolare l'art. 7, comma 8;

VISTA la richiesta di parere n. 2805 dell'13 aprile 2022, proposta dal Sindaco del Comune di Premana (LC), acquisita al protocollo pareri di questa Sezione al n. 21 in data 14 aprile 2022;

VISTA l'ordinanza n. 87/2021, con la quale il Presidente della Sezione ha convocato l'odierna adunanza;

UDITO il relatore, dott. Giuseppe Vella.

PREMESSO IN FATTO

Il Sindaco del Comune di Premana (LC), con la nota sopra citata, sottopone all'attenzione della Sezione la richiesta di un parere in tema di corretta applicabilità dell'art. 33, comma 2, del D.L. n. 34/2019 (convertito in legge n. 59/2019), del D.M. 17 marzo 2020 e della Circolare attuativa n. 1374/2020 (avente ad oggetto: "Circolare sul decreto del Ministro per la pubblica amministrazione attuativo dell'art. 33, comma 2 del D.L. 34/2019, convertito con modificazioni, dalla legge n. 58 del 2019, in materia di assunzioni di personale da parte dei comuni").

In particolare, il Comune istante chiede "se sussista la possibilità di ricorrere, nel caso concreto, a correttivi rispetto alla determinazione della capacità di spesa del personale dell'Ente, quale, per esempio, l'utilizzo del valore di spesa storico del triennio 2011/2013 quale limite massimo della stessa".

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Preliminarmente va verificato se la richiesta di parere di cui trattasi presenta i necessari requisiti di ammissibilità, sia sotto il profilo **soggettivo**, con riferimento alla legittimazione dell'organo richiedente, sia sotto il profilo **oggettivo**, concernente l'attinenza del quesito posto alla materia della contabilità pubblica.

I due profili sono, difatti, contigui ma assolutamente non coincidenti.

1.1. In merito al primo profilo (ammissibilità soggettiva), preme puntualizzare che l'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 prevede la possibilità, per le Regioni, di chiedere alle Sezioni regionali di controllo pareri in materia di contabilità pubblica, precisando che "Analoghe richieste possono essere formulate, di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche da Comuni, Province e Città metropolitane».

In riferimento al caso di specie, la richiesta di parere, in quanto presentata dal Sindaco del Comune di Cambiago (MI) e, dunque, organo rappresentativo dell'Ente (cfr. art. 50, comma 2, del TUEL), si deve ritenere ammissibile.

1.2. Passando al secondo profilo (ammissibilità oggettiva), si osserva che 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, emanata ai sensi dell'art. 17, comma 31, del D.L. 1 luglio 2019, n. 78, convertito dalla legge 3 agosto 2009, n. 102*), ha delineato 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.

Ancora, con la deliberazione n. 54/CONTR/2010 sopra richiamata, le Sezioni riunite in sede di controllo, nell'esprimere principi vincolanti per le Sezioni regionali di controllo relativamente al concetto di "contabilità pubblica", hanno fatto riferimento ad una visione dinamica di tale accezione, che sposta "l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri".

Inoltre, in relazione all'ampiezza della funzione consultiva attribuita alla Corte dei conti dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, le SS.RR. non mancavano di sottolineare che la disposizione in questione conferisce alle "Sezioni regionali di controllo non già una funzione di consulenza di portata generale, bensì limitata alla materia di contabilità pubblica. Cosicché la funzione di cui trattasi risulta, anche, più circoscritta rispetto alle "ulteriori forme di collaborazione", di cui la medesima succitata disposizione fa menzione, che gli Enti territoriali possono richiedere "ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa".

Preme precisare, inoltre, che le Sezioni regionali di controllo non possono 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 (*vd. ex multis, deliberazione della Sezione regionale di controllo per le Marche n. 21/2012/PAR*).

L'istanza, dunque, non può contenere fatti gestionali specifici ma ambiti e oggetti di portata generale e, ai fini dell'ammissibilità oggettiva, il parere deve, quindi, essere connotato dalla "generalità" ed "astrattezza" del quesito posto (*vd. pronuncia Sezione delle Autonomie n. 5/AUT/2006*).

Sulla scorta delle conclusioni raggiunte in sede consultiva, difatti, l'Ente non può mirare ad ottenere l'avallo preventivo, o successivo, della magistratura contabile in riferimento alla definizione di specifici atti gestionali, tenuto anche conto della posizione di terzietà e di indipendenza che caratterizza la Corte dei conti, quale organo magistratuale.

Ciò posto, sulla base dei parametri normativi e giurisprudenziali sopra richiamati, la richiesta di parere deve ritenersi ammissibile, atteso che la questione dei vincoli relativi alla spesa del personale dell'Ente locale è riconducibile alla nozione di "contabilità pubblica", strumentale all'esercizio della funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

In tal senso depone, fra l'altro, la giurisprudenza costituzionale, la quale ha evidenziato come la spesa per il personale, "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).

Pertanto, nei limiti della riconduzione della richiesta a un piano di generalità e astrattezza, il Collegio procede al suo esame nel merito.

MERITO

La questione di diritto posta all'attenzione del Collegio concerne la corretta applicazione dell'art.33, comma 2, del D.L. n. 34/2019, con particolare riferimento alla possibilità di utilizzare dei correttivi nella determinazione del parametro concernente la capacità di spesa del personale dell'Ente.

In merito, le disposizioni dell'art. 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'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 del D.L. n. 34/2019, hanno innovato la disciplina concernente le facoltà assunzionali degli Enti locali, introducendo un sistema flessibile, basato sulla sostenibilità finanziaria della spesa di personale, con conseguente superamento delle regole basate sul criterio del *c.d. turn over*.

Come già evidenziato in numerose delibere delle Sezioni di controllo che si sono pronunciate sulla medesima normativa, la nuova disciplina, rapportando la consistenza della spesa per il personale all'ammontare delle entrate correnti (dal quale va sottratto l'importo del FCDE stanziato nel bilancio di previsione), consente di individuare, per ogni Comune ed in considerazione della fascia demografica di appartenenza, la spesa di personale finanziariamente sostenibile (cfr. *ex multis*, Sezione di controllo per la Lombardia, deliberazioni nn. 74/2020/PAR, 93/2020/PAR, 98/2020/PAR, 109/2020/PAR, 112/2020/PAR, 125/2020/PAR; Sezione di controllo per la Sicilia, deliberazioni nn. 131/2020/PAR e 61/2021/PAR; Sezione di controllo per l'Abruzzo, deliberazione n. 63/2021/PAR; Sezione di controllo per l'Emilia-Romagna, deliberazione n. 32/2020/PAR e n. 55/2020; nonché Sezione di controllo per il Veneto, deliberazione n. 15/2021/PAR).

Tale parametro, dinamico nel tempo e ancorato alla dimensione del Comune, costituisce il nuovo ed esclusivo criterio per la determinazione delle facoltà assunzionali di ciascun Ente limitatamente al personale a tempo indeterminato.

È lo stesso art. 33, comma 2, del D.L. 34/2019 (convertito dalla legge n.58/2019), infatti, ad enunciare la nuova regola al fine di determinare le assunzioni a tempo

indeterminato che i Comuni possono sostenere: *“...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 il Decreto ministeriale del 17 marzo 2020 (in attuazione delle disposizioni di cui al suindicato art. 33, comma 2, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34) poi, all'art. 2, per quanto di interesse, sono state fornite le seguenti definizioni:

“a) spesa del personale: impegni di competenza per spesa complessiva per tutto il personale dipendente a tempo indeterminato e determinato, per i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, per la somministrazione di lavoro, per il personale di cui all'art. 110 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, ...Omissis;

b) entrate correnti: media degli accertamenti di competenza riferiti alle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati, considerate al netto del fondo crediti di dubbia esigibilità stanziato nel bilancio di previsione relativo all'ultima annualità considerata”.

Con il medesimo Decreto sono stati individuati, inoltre, i seguenti parametri:

- le fasce demografiche e i relativi valori-soglia (Tabella 1);
- le percentuali massime annuali di incremento del personale in servizio (Tabella 2);
- valori soglia di rientro della maggiore spesa del personale (Tabella 3).

Effettuato l'inquadramento generale in tema di potestà assunzionali degli Enti locali, il Collegio passa, quindi, ad analizzare la possibilità di apporre correttivi, rispetto a quanto disposto dall'art.33, comma 2, del DL.n.34/2019 e dal relativo decreto ministeriale attuativo, alle modalità di calcolo della spesa del personale da utilizzare come parametro di riferimento.

All'uopo, sia l'art.33, comma 2, sopra citato che il correlato art. 2 del Decreto ministeriale del 17 marzo 2020, non prevedono alcuna discrezionalità dell'Ente in

merito alle modalità di calcolo del parametro delle spese del personale, prevedendo , in termini cogenti, che la sua determinazione deve includere gli *“impegni di competenza per spesa complessiva per tutto il personale dipendente a tempo indeterminato e determinato, per i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, per la somministrazione di lavoro, per il personale di cui all'art. 110 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267...Omissis. “*

Il legislatore, dunque, ha predeterminato, già in sede normativa, senza alcun margine di discrezionalità in capo all'Ente, i parametri di riferimento e le relative modalità di calcolo (spese di personale /entrate correnti), strumentali all'individuazione, in considerazione della fascia demografica di appartenenza, della spesa di personale finanziariamente sostenibile.

A conferma di ciò, il legislatore, quando ha ritenuto di prevedere una deroga alla regola generale in tema di facoltà assunzionali, di cui al più volte citato art.33, comma 2, ha , espressamente, provveduto in tal senso e , all'uopo , si richiama l'art. 57, comma 3-septies, del decreto- legge 14 agosto 2020, n. 104, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126, che sancisce la *“neutralità”* della spesa e dell'entrata relativa all'assunzione di personale etero-finanziata.

La Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Lombardia – si pronuncia come segue sulla richiesta di parere del Comune di Premana:

P.Q.M.

*“Il legislatore, per il tramite dell'art. 33, comma 2 del D.L. 34/2019 (convertito dalla legge n.58/2019), ha predeterminato, già in sede normativa, **senza alcun margine di discrezionalità in capo all'Ente**, i parametri di riferimento e le relative modalità di calcolo (spese di personale /entrate correnti), strumentali all'individuazione, in considerazione della fascia demografica di appartenenza, della spesa di personale finanziariamente sostenibile.*

Il legislatore, quando ha ritenuto di prevedere una deroga alla regola generale in tema di facoltà assunzionali ha, espressamente, provveduto in tal senso, così come è avvenuto con l'art. 57, comma 3-septies, del decreto- legge 14 agosto 2020, n. 104, convertito, con modificazioni, dalla

legge 13 ottobre 2020, n. 126, che sancisce la “neutralità” della spesa e dell’entrata relativa all’assunzione di personale etero-finanziata “.

Così deliberato nella camera di consiglio del 18 maggio 2022.

Il Relatore
(dott. Giuseppe Vella)

Il Presidente
(dott.ssa Sonia Martelli)

Depositata in Segreteria il

6 GIUGNO 2022

Il funzionario preposto

(Susanna De Bernardis)