



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

**Composta dai Magistrati:**

Fulvio Maria Longavita	Presidente
Marco Catalano	Consigliere
Francesco Sucameli	Consigliere
Raffaella Miranda	Consigliere (relatore)
Emanuele Scatola	Referendario
Ilaria Cirillo	Referendario

ha adottato la seguente deliberazione nella camera di consiglio da remoto del 15 dicembre 2020.

VISTO l'art. 100, comma 2, 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, e successive modificazioni;

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131 recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale I 8 ottobre 2001, n. 3;

VISTO il DPCM 9 marzo 2020, che estende a tutto il territorio nazionale le misure di cui all'art. 1 del DPCM 8 marzo 2020;

VISTO il decreto n. 20/2020 del Presidente di questa Sezione di controllo, comunicato anche alle amministrazioni assoggettate a controllo;

VISTO il D.L. n. 18 del 17 marzo 2020;

VISTO il decreto del Presidente della Corte dei conti n.139 del 3 aprile 2020, con il quale sono state emanate le “Disposizioni di coordinamento delle Sezioni Regionali di controllo, in attuazione del d.l. n.18/2020”;

VISTO il D.L. 3 aprile 2020, n.23, e segnatamente l'art. 36, u. c.;

VISTO il decreto n. 27/2020 del Presidente di questa Sezione di controllo, con il quale, nel rispetto delle indicazioni di carattere generale emanate dal Presidente della Corte dei conti con il menzionato decreto n.139/2020, sono state fornite le nuove indicazioni operative sull'espletamento delle funzioni della Sezione di Controllo;

VISTA la nota prot. Cdc n. 6496 dell'25.09.2020 con cui il Comune di Ceraso (SA) ha chiesto un parere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della Legge n. 131/2003, nei termini di seguito indicati;

VISTA l'Ordinanza presidenziale, con la quale è stata convocata la Camera di consiglio da remoto per la giornata odierna;

ASSICURATA la segretezza e la riservatezza della partecipazione alla predetta camera di consiglio;

UDITO telematicamente il relatore, Consigliere Raffaella Miranda;

## **FATTO**

Con la nota indicata in epigrafe il Sindaco del Comune di Ceraso (SA) ha chiesto a questa Sezione un parere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della Legge n. 131/2003 in merito alla corretta determinazione delle grandezze finanziarie definite all'art. 2 del D.M. 17 marzo 2020 che attengono ai valori soglia di massima spesa di personale.

Il richiedente premette che *“l'art. 2 definisce: la spesa di personale in termini di impegni di competenza complessivi per tutto il personale dipendente a tempo indeterminato e determinato e comunque assunto con qualunque altra forma e rapporto di impiego al lordo degli oneri riflessi ed al netto dell'Irap; le entrate correnti in termini di valore medio degli accertamenti di competenza riferiti alle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati, al netto del FCDE stanziato nel bilancio di previsione relativo all'ultima annualità considerata”*; in virtù di difficoltà interpretative evidenziate dal Sindaco, lo stesso chiede di *“chiarire se le grandezze finanziarie da considerare ai fini della determinazione del rapporto da confrontare con i valori soglia indicati nelle tabelle allegate al D.M. possano essere opportunamente rettificata per rappresentare la spesa effettivamente rimasta a carico degli enti”*. (...) Inoltre, poiché può verificarsi che un ente locale abbia a proprio carico personale la cui spesa trova parziale copertura in finanziamenti previsti da specifiche disposizione di legge, come nel caso delle disposizioni volte a favorire la stabilizzazione dei lavoratori socialmente utili (art. 1 comma 1156 lettera f) della Legge n. 296/2006), il richiedente specifica che *“anche per questa fattispecie sarebbe necessario conoscere se la spesa di tale personale possa essere considerata al netto del contributo annuale trasferito dal Ministero del Lavoro e così corrispondentemente "nettizzare" la grandezza delle entrate correnti”*

## **DIRITTO**

La richiesta di parere in esame, ammissibile soggettivamente, perché proposta dal Sindaco del Comune, risulta, sotto il profilo oggettivo, altresì, ammissibile.

Il quesito, infatti, concerne l'interpretazione di norme di contenimento della spesa per il personale, con particolare riferimento alla situazione dell'Ente locale in rapporto alla determinazione dei valori soglia di massima spesa di personale.

Ai fini del corretto inquadramento del quesito in esame occorre delineare preliminarmente il quadro normativo di riferimento.

Il decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 giugno 2019, n. 58 ha introdotto, con l'art. 33, una modifica alquanto significativa della disciplina riguardante le facoltà assunzionali dei Comuni, prevedendo il superamento delle precedenti regole basate sul *turn over* e l'introduzione di un sistema maggiormente flessibile, fondato sulla sostenibilità finanziaria della spesa di personale.

I Comuni possono effettuare assunzioni di personale a tempo indeterminato, nel limite di una spesa complessiva non superiore ad un 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 assestato in bilancio di previsione, nonché nel rispetto di una percentuale massima di incremento annuale della spesa di personale.

È evidente come, ai fini della determinazione della capacità assunzionale dei Comuni, assumano fondamentale rilevanza le voci di spesa e di entrata che contribuiscono a determinare il rapporto.

In particolare, l'art. 33, comma 2, cit. 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*

*individuare 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 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. (...).*”

In attuazione del citato decreto è stato emanato il DM. 17 marzo 2020 rubricato: *“Misure per la definizione delle capacità assunzionali di personale a tempo indeterminato dei comuni”*, che ha disposto l’entrata in vigore a decorrere dal 20 aprile 2020 per regolare il passaggio dal vecchio al nuovo regime.

Lo scopo dichiarato del mentovato provvedimento è quello di *“individuare i valori soglia, differenziati 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, nonché' [di] individuare le percentuali massime annuali di incremento della spesa di personale a tempo indeterminato per i comuni che si collocano al di sotto dei predetti valori soglia”* (cfr. art. 1 D.M. 17 marzo 2020).

Come evidenziato dalla giurisprudenza contabile, *“il fulcro centrale della normativa complessivamente considerata è individuato in 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. 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)”* (in tal senso cfr. Corte dei conti, sez. Lombardia, n. 93/2020/PAR).

A tal fine, il decreto attuativo, oltre alla decorrenza del nuovo regime:

- specifica gli elementi che consentono la determinazione del rapporto spesa di personale/entrate correnti al netto del FCDE stanziato in bilancio di previsione;
- individua le fasce demografiche e dei relativi valori – soglia;
- determina le percentuali massime di incremento annuale.

Ora, ai fini del presente quesito, interessa, in particolare, il primo punto appena esposto ed a tal uopo l’art. 2 del decreto dispone che:

a) *“per spesa del personale si intendono 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, 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, **al lordo degli oneri riflessi ed al netto dell’IRAP**, come rilevati nell’ultimo rendiconto della gestione approvato”*;

b) *“per entrate correnti si intende la 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”*.

L'art. 2, quindi, individua le voci da inserire al numeratore e al denominatore nel rapporto spesa di personale/entrate correnti. In tal senso, al numeratore andranno inseriti gli impegni di competenza per **spesa complessiva** per tutto il personale dipendente a tempo indeterminato e determinato. Mentre al denominatore vengono poste le entrate correnti quale media degli accertamenti di competenza riferiti ai primi tre titoli delle entrate, relativi agli ultimi tre rendiconti approvati, considerati al netto del FCDE stanziato nel bilancio di previsione relativo all'ultima annualità considerata, da intendersi rispetto alle tre annualità che concorrono alla media.

Occorre, inoltre, evidenziare che, con riguardo al FCDE, *“si debba fare riferimento al Fondo stesso così come determinato in sede di assestamento del bilancio, che potrebbe essere migliorativo o peggiorativo rispetto a quello calcolato nell'originario bilancio di previsione, ma sicuramente più attendibile rispetto al primo. Ciò stante, è evidente che (...) si potrà fare riferimento al FCDE del bilancio di previsione soltanto quando le appostazioni del bilancio stesso siano talmente aderenti al successivo sviluppo gestorio da non richiedere alcun assestamento”* (in questo senso sull'argomento vedi Corte dei conti, sez. contr. Campania,111/2020/PAR).

Ciò premesso, il Sindaco chiede un chiarimento circa le grandezze finanziarie da considerare ai fini della determinazione del rapporto da confrontare con i valori soglia indicati nelle tabelle allegate al D.M.: e cioè se le stesse possano essere rettificata per rappresentare la spesa effettivamente rimasta a carico degli enti. In altri termini, il quesito riguarda la concreta individuazione degli elementi del rapporto indicato.

L'esponente dell'ente locale evidenzia che, qualora le suddette definizioni fossero di stretta interpretazione, i Comuni che sostengono la spesa per il pagamento dello stipendio e degli oneri riflessi del personale in convenzione si troverebbero in situazione di svantaggio rispetto agli Enti che utilizzano tale personale e contribuiscono alla spesa con il trasferimento del rimborso degli oneri. Pertanto, propone *“di determinare la grandezza «spesa di personale» al netto degli eventuali*

*trasferimenti ricevuti dai comuni utilizzatori del personale convenzionato e corrispondentemente la grandezza «entrate correnti» al netto dei suddetti trasferimenti ricevuti dai comuni della convenzione (ad es. di segreteria comunale)».*

Nel dare risposta al quesito occorre tenere presente che la nuova disciplina non fa riferimento ad un “limite di spesa” e cioè all’ammontare della spesa complessiva per il personale sostenuto dall’ente, ma regola la modalità di gestione **della spesa corrente per spesa di personale**; inoltre, nell’individuare la facoltà assunzionale dell’ente, calcolata nel modo indicato, intende indirettamente sollecitare la cura dell’ente nella riscossione delle entrate e la definizione, con modalità accurate, del FCDE.

Il decreto attuativo citato ha così stabilito le soglie di virtuosità degli enti dividendo i Comuni in tre categorie:

- **Comuni con un’incidenza della spesa di personale sulle entrate correnti bassa**, che possono incrementare nel tempo le assunzioni mantenendosi comunque entro il limite del valore soglia medio;
- **Comuni con un’incidenza della spesa di personale sulle entrate correnti intermedia**, che non devono peggiorare il valore di tale incidenza, mantenendo sotto controllo e quindi costante il rapporto, non potendolo incrementare rispetto a quello corrispondente registrato nell’ultimo rendiconto della gestione approvato (in questi termini, vd. Corte dei conti, sez. reg. contr., Emilia Romagna, n.55/2020/PAR).
- **Comuni con un’incidenza della spesa di personale sulle entrate correnti elevata**, che devono attuare politiche di contenimento della spesa di personale in relazione alle entrate correnti e misure di graduale riduzione annuale del suddetto rapporto.

Nel sistema così delineato risulta evidente, in primo luogo, la flessibilità dello stesso ed in secondo luogo l’intenzione del medesimo di responsabilizzare l’ente, come detto, sul versante della riscossione delle entrate: se il gettito medio nel triennio sarà in aumento vi saranno ulteriori spazi assunzionali, se invece, l’ente 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 anteriormente, sulla base delle regole previgenti (in questi termini vd. Corte dei conti, sez. reg. contr. Emilia Romagna n.55/2020/PAR, cit.).

Ora, a fronte di tale disposto normativo, che non opera alcuna distinzione con riferimento alla tipologia di entrate correnti, non vi è ragione per escludere, dalle entrate correnti rilevanti per la definizione dei limiti assunzionali, i trasferimenti di parte corrente percepiti dai Comuni utilizzatori del personale convenzionato, come prospettato dal richiedente, ovvero altre ipotesi di entrate. Se la norma intende “premiare” i Comuni maggiormente virtuosi nella riscossione delle entrate correnti queste vanno individuate al lordo “nettizzandole” solo ed esclusivamente in relazione al FCDE.

Analogamente, la spesa di personale va considerata al lordo degli oneri riflessi, includendo voci di spesa ( che comunque a ben vedere avrebbero effetti neutri ai fini della sostenibilità finanziaria) quali: la spesa di personale etero-finanziato, con finanziamenti comunitari o privati; il rimborso al Comune capofila in caso di convenzione di segreteria; la spesa per lavoro straordinario e altri oneri di personale direttamente connessi all’attività elettorale con rimborso dal Ministero dell’interno; le spese sostenute per il personale comandato presso altre amministrazioni per le quali è previsto il rimborso dalle amministrazioni utilizzatrici; le spese finanziate con quote di proventi per violazioni al codice della strada; la spesa per gli oneri per i rinnovi contrattuali (su cui vd. Corte dei conti, sez. contr. Emilia Romagna 32/2020/PAR).

Laddove, infatti, si è voluta escludere una voce dalle spese sostenute, la normativa lo ha indicato espressamente: la non riconduzione dell'Irap tra le spese da prendere in considerazione per quantificare le spese del personale (art. 2, comma 1, lett. a, del d.m.).

Pertanto, in relazione alle ipotesi individuate dal Sindaco la risposta al quesito dell’eventuale “nettizzazione di tali voci” è in senso negativo: e ciò sia per le spese

relative ai costi del personale convenzionato, sia con riferimento agli LSU, valendo in tale secondo caso lo stesso ragionamento effettuato per la prima ipotesi.

Il sistema così delineato è coerente con il diverso modello di governo delle assunzioni da parte dei Comuni sopra descritta che, anziché prevedere un limite di spesa, e cioè un parametro economico rigido (come quello di cui all'art.1 L. n. 296 del 2006, comma 562), stabilisce una diversa modalità di calcolo dello spazio assunzionale dell'ente, facendo riferimento ad un parametro finanziario, di flusso, a carattere flessibile che, però, va considerato al lordo, come indicato dal legislatore e dal decreto attuativo.

### **PQM**

La Sezione regionale di controllo per la Campania della Corte dei conti rilascia il parere nei termini esposti in motivazione.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa dalla Segreteria del Servizio di supporto all'Amministrazione interessata.

Così deliberato, nella Camera di consiglio da remoto del 15 dicembre 2020.

**IL RELATORE**

Raffaella Miranda

**IL PRESIDENTE**

Fulvio M. Longavita

Depositata in Segreteria in data 16 dicembre 2020

Il Funzionario preposto

Mauro Grimaldi