



*Repubblica italiana*

*La Corte dei conti*

*Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo*

composta dai Magistrati:

Stefano SIRAGUSA	Presidente
Marco VILLANI	Consigliere
Luigi DI MARCO	Consigliere
Francesca Paola ANELLI	Consigliere
Antonio DANDOLO	Consigliere (relatore)
Giovanni GUIDA	Primo Referendario

Nella Camera di consiglio del 18 marzo 2021 ha assunto la seguente

#### **DELIBERAZIONE**

VISTO l'articolo 100, secondo comma, della Costituzione;

VISTO il T.U. delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214 e le successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, il decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639 e l'articolo 27 della legge 24 novembre 2000, n. 340;

VISTO il "Regolamento concernente l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti" approvato con deliberazione delle Sezioni riunite del 16 giugno 2000, n. 14, e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131, relativa alle "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3";

VISTA la deliberazione della Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, del 4 giugno 2009, n. 9, recante "Modifiche ed integrazioni degli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo";

VISTA la deliberazione della Corte dei conti, Sezioni Riunite, del 26 marzo 2010, n. 8, recante "Pronuncia di orientamento generale" sull'attività consultiva;

VISTA la deliberazione della Corte dei conti, Sezioni Riunite, del 21 ottobre e 8 novembre 2010, n. 54;

VISTA la deliberazione del 7 febbraio 2020, n. 14, con la quale la Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo ha approvato il Programma delle attività di controllo per l'anno 2020;

VISTA la ripartizione tra i Magistrati delle funzioni di competenza della Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, definita con decreto del Presidente del 30 settembre 2020, n. 12;

VISTA la nota del 2 febbraio 2021 del Comune di Teramo con la quale il Sindaco ha avanzato una richiesta di parere alla Sezione per il tramite del CAL (trasmessa da quest'ultimo con nota 1279 del 9 febbraio 2021);

VISTA l'ordinanza del 12 marzo 2021, n. 8/2021, con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna Camera di consiglio;

UDITO il relatore, Consigliere Antonio Dandolo

#### **PREMESSO IN FATTO**

Il Comune di Teramo ha posto a questa Sezione un quesito in merito alla determinazione della nuova definizione della capacità di assunzione di personale e in particolare circa le modalità di computo di specifiche voci relative:

1) alle spese di personale e alle entrate correnti, da valutare con riferimento al mero dato contabile o da depurare di elementi di natura straordinaria e non ricorrenti poiché afferenti, come si evince dalla nota integrativa del Sindaco di Teramo n. 10795 del 22 febbraio 2021 che ha circoscritto il quesito, a finanziamenti per il sisma dell'Italia centrale dell'anno 2016, relativi alle procedure di reclutamento ai sensi dell'art. 50 bis del d.l. n. 189 del 2016;

2) all'esclusione dal calcolo della spesa del personale di costi obbligatori e non discrezionali per l'Ente tipo gli arretrati stipendiali relativi al CCNL dell'Area Funzioni Locali del 17 dicembre 2020.

Il Comune ha anche chiesto come deve essere determinata la spesa del personale in caso di trasformazione di rapporto di lavoro dal tempo parziale (es. 30 ore) al tempo pieno (36 ore) di un lavoratore che, secondo la normativa previgente in materia di assunzioni, aveva già beneficiato di un primo incremento parziale delle ore di lavoro settimanale (da 18 ore a 30 ore) che a suo tempo non aveva assorbito *turn over* e se, tenuto conto del nuovo concetto di sostenibilità finanziaria, ai fini del computo della capacità assunzionale, occorre fare riferimento al maggiore onere finanziario effettivo che l'Ente andrà a sopportare.

## CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Secondo ormai consolidati orientamenti assunti dalla Magistratura contabile in tema di pareri da esprimere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, occorre verificare in via preliminare se la richiesta di parere presenti 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 dei quesiti alla materia della contabilità pubblica.

1.1. La richiesta di parere deve essere dichiarata soggettivamente ammissibile, in quanto formulata dal Sindaco del Comune interessato e trasmessa per il tramite del CAL.

1.2. Per quanto attiene al profilo oggettivo, giova ricordare preliminarmente come il limite della funzione consultiva fa escludere qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa, che ricade nella esclusiva competenza dell'autorità che la svolge, o che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali. È stato, altresì, specificato da parte della costante giurisprudenza delle Sezioni di controllo la necessaria sussistenza dell'ulteriore presupposto della rilevanza generale della questione sollevata con la richiesta di parere. Questo presupposto determina, in altre parole, che possano essere ricondotte alla funzione consultiva della Corte le sole richieste di parere volte ad ottenere un esame da un punto di vista astratto e su temi di carattere generale. Infine, l'esercizio della funzione consultiva da parte della Sezione di controllo non può interferire con quello di altre funzioni alla stessa intestate.

Preliminarmente questa Sezione rileva che i quesiti proposti dal Comune devono potersi ricondurre ai richiesti caratteri di generalità ed astrattezza con esclusivo riferimento all'interpretazione della vigente normativa vincolistica in materia di contenimento della spesa di personale e di concorso delle autonomie locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica. Pertanto, alla luce dei consolidati principi ora richiamati, la richiesta di parere in esame può essere considerata oggettivamente ammissibile soltanto per quanto attiene ai primi due quesiti.

2. Nel merito, la richiesta di parere attiene alle recenti misure in materia di contenimento della spesa del personale degli enti locali. L'art. 33 del d.l. 30 aprile 2019, n. 34 («Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi», c.d. Decreto Crescita, convertito con modificazioni dalla l. 28 giugno 2019, n. 58), nel dettare disposizioni in tema di «assunzione di personale nelle regioni a statuto ordinario e nei comuni in base alla sostenibilità finanziaria», ha parametrato le capacità assunzionali a valori

soglia puntualmente individuati, differenziati per fasce demografiche e basati sul rapporto tra la spesa per il personale e la media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati.

Per quanto riguarda i comuni, è previsto che *«A decorrere dalla data individuata dal decreto di cui al presente comma, anche per le finalità di cui al comma 1 (i.e. consentire l'accelerazione degli investimenti pubblici, con particolare riferimento a quelli in materia di mitigazione del rischio idrogeologico, ambientale, manutenzione di scuole e strade, opere infrastrutturali, edilizia sanitaria e agli altri programmi previsti dalla l. 30.12.2018, n. 145, recante la legge di bilancio 2019, ndr), 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 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 procapite, 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» (art. 33, comma 2, del d.l. n. 34/2019).*

A tale norma è stata data attuazione con l'emanazione del 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 decreto, emanato 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, individua: le fasce demografiche (art. 3); i relativi valori-soglia prossimi al valore medio per fascia demografica (art. 4); 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 (art. 5); nonché un valore soglia superiore cui convergono i comuni con una spesa di personale eccedente la predetta soglia superiore (art. 6).

Fatte queste premesse d'inquadramento normativo, si rileva come il Comune di Teramo abbia rappresentato che la spesa del personale e le entrate correnti includono voci di natura straordinaria e non ricorrenti afferenti a finanziamenti, finalizzati e temporalmente limitati, attribuiti dallo Stato per il sisma dell'anno 2016, relative alle procedure di reclutamento ai sensi dell'art. 50 bis del D.L. n. 189/2016.

Al riguardo, si osserva che altre Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti hanno in più occasioni convenuto come «*risulta possibile, anche ai fini del rispetto del limite posto alla spesa complessiva per il personale, escludere le spese coperte da specifico finanziamento finalizzato proveniente da altro ente pubblico, purché vi sia assenza di ulteriori oneri a carico del bilancio dell'ente locale (principio della neutralità finanziaria) e correlazione fra l'ammontare dei finanziamenti e le assunzioni effettuate (anche sotto il profilo temporale)*» (Sez. reg. contr. Liguria, deliberazione n. 116/2018/PAR; nello stesso senso v. Sez. reg. contr. Friuli Venezia Giulia, deliberazione n. 17/2019/PAR e Sez. reg. contr. Piemonte, deliberazione n. 17/2019/PAR).

Di recente la Sezione regionale di controllo della Liguria, con deliberazione n. 91/2020/PAR, ha ulteriormente così precisato: «*Anche se con riferimento specifico a differente norma limitativa di*

*spesa, le Sezioni riunite in sede di controllo, con deliberazione n. 7/2011/CONTR, avevano escluso, dai vincoli finanziari posti ai contratti di consulenza, le spese coperte da “finanziamenti aggiuntivi e specifici da parte di soggetti pubblici e privati”. Diversamente, veniva chiarito, la norma finirebbe con l’impedire tali spese anche quando specificatamente finanziate “da soggetti estranei all’ente locale”, con l’effetto non più di conseguire risparmi, ma di ridurle tout court, a prescindere dall’effettivo impatto sul bilancio.*

*In seguito, analogo ragionamento risulta fatto proprio dalla Sezione delle Autonomie, nelle motivazioni della deliberazione n. 26/2014/QMIG, anche con riguardo ai tetti posti al salario accessorio, nella misura in cui le risorse affluiscono ai fondi solo in modo figurativo, in quanto eterofinanziate (“risorse di provenienza esterna all’ente, con vincolo di destinazione all’origine”), come tali prive di effettivo impatto sul bilancio dell’ente locale, senza distinguere fra soggetto finanziatore, se pubblico o privato.*

*Anche la deliberazione della Sezione delle autonomie n. 23/2017/QMIG, richiamando quanto riportato in una pronuncia di poco precedente, la n. 20/2017/QMIG (riferita ai tetti posti al trattamento accessorio del personale dall’art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 27 del 2017), ha adottato un orientamento omogeneo ai fini del rispetto dei limiti di finanza pubblica posti alle spese complessive del personale ed alle assunzioni con contratti c.d. flessibili (sottolineando la necessità dell’assenza di oneri a carico del bilancio dell’ente ricevente, nonché della correlazione tra durata dei contratti e perdurare dei relativi finanziamenti)» ( v. anche Sez. reg. contr. Puglia 6/2021/PAR).*

Da ultimo, recependo gli indirizzi giurisprudenziali sopra esposti, il legislatore ha dettato una regola specifica proprio con riferimento alla corretta determinazione del rapporto fra spese di personale ed entrate correnti ai fini dell’individuazione delle capacità assunzionali a tempo indeterminato, disciplinate dall’art. 33 del d.l. n. 34 del 2019. In particolare, il comma 3-septies dell’art. 57 del decreto-legge n. 104 del 2020, inserito dalla legge di conversione n. 126 del 2020, ha disposto che *“a decorrere dall’anno 2021 le spese di personale riferite alle assunzioni, effettuate in data successiva alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, finanziate integralmente da risorse provenienti da altri soggetti, espressamente finalizzate a nuove assunzioni e previste da apposita normativa, e le corrispondenti entrate correnti poste a copertura delle stesse non rilevano ai fini della verifica del rispetto del valore soglia di cui ai commi 1, 1-bis e 2 dell’articolo 33 del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 giugno 2019, n. 58, per il periodo in cui è garantito il predetto finanziamento. In caso di finanziamento parziale, ai fini del predetto valore soglia non rilevano l’entrata e la spesa di personale per un importo corrispondente”.*

In conclusione, anche alla luce di recenti pronunce di Sezioni di controllo della Corte dei Conti, non vanno conteggiate, ai fini della determinazione del valore complessivo della spesa

del personale, le spese finanziate integralmente da altri soggetti ed in particolare le spese relative alle procedure di reclutamento ai sensi dell'art. 50 bis del d.l. n. 189 del 2016 nonché la corrispondente entrata purché vi sia assenza di ulteriori oneri, strutturali e a regime, a carico del bilancio dell'Ente locale (principio di neutralità finanziaria) e correlazione fra l'ammontare del finanziamento ricevuto e le assunzioni effettuate, anche sotto il profilo temporale ( cfr. Sez. Reg. di controllo Liguria n. 91/2020/PAR e Sez. reg. contr. Puglia 6/2021/PAR ).

3. in merito al secondo quesito, relativo alla possibilità di escludere gli arretrati relativi al CCNL del 17/12/2020 dal calcolo della spesa del personale, ai fini della determinazione del rapporto fra la stessa e le entrate correnti, si osserva che l'art.33, comma 2, del d.l.34/2019 ha previsto che *“ 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”*.

Il decreto attuativo 17 marzo 2020 della Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica, recante *“Misure per la definizione delle capacità di personale a tempo indeterminato dei comuni”* all'art. 7 ha inoltre disposto 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, commi 557-quater e 562, della legge 27 dicembre 2006, n.296”*.

La nuova disciplina, dunque, non fa più riferimento ad un *“limite di spesa”* e cioè al contenimento delle spese di personale con riferimento al valore medio del triennio 2011/2013, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali (art. 1, comma 557 legge 27 dicembre 2006, n.296), bensì individua una diversa modalità di governo della spesa corrente per il personale, e cioè una *“facoltà assunzionale”* dell'ente 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 sintesi, *“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. Sezione Regionale di controllo Emilia Romagna, deliberazione n. 32/2020/PAR).

L’omesso riferimento agli “oneri relativi ai rinnovi contrattuali” (espressamente escluso dal limite di spesa previsto dall’art.1, comma 557, della l. 296/2006) appare del tutto coerente con la nuova modalità di governo della spesa introdotta dal legislatore : *“infatti, mentre lo spazio assunzionale consentito all’ente va calcolato sulla base della descritta disciplina, il controllo sulla copertura e sulla compatibilità dei costi quantificati del Ccnl per il comprato Regioni Enti locali con gli strumenti di programmazione e di bilancio seguirà le regole proprie stabilite dagli artt. 40 del d.lgs. n. 165/2001 per i controlli finanziari previsti in relazione agli oneri recati dai rinnovi contrattuali”* (Sezione Regionale di controllo Emilia Romagna, deliberazione n. 32/2020/PAR).

Anche la Sezione regionale di controllo Lombardia, con deliberazione n. 134/2020/PAR, ha rilevato che: *“il tenore letterale delle nuove disposizioni, che si riferiscono alle «assunzioni di personale a tempo indeterminato» senz’altra specificazione, e si esprimono in termini di «spesa complessiva per tutto il personale dipendente», non pare lasciare spazio a eccezioni non espressamente enunciate come quella puntualmente prevista dallo stesso comma 2 dell’articolo 33 per i comuni con popolazione fino a 5000 abitanti che fanno parte di unioni di comuni”*.

Peraltro, la circolare interministeriale del 13 maggio 2020 (G.U. dell’11 settembre 2020), emanata congiuntamente dai Ministri della Pubblica Amministrazione, dell’Economia e delle Finanze e dell’Interno, al punto 1.2 prevede che: *“Al fine di determinare, nel rispetto della disposizione normativa di riferimento e con certezza ed uniformità di indirizzo, gli impegni di competenza riguardanti la spesa complessiva del personale da considerare, sono quelli relativi alle voci riportati nel macroaggregato BDAP: U.1.01.00.00.000”* che ricomprende i codici di spesa relativi ad : *“Arretrati, dovuti ad esercizi precedenti e a quello in corso, versati ai dipendenti a tempo indeterminato in conseguenza dei rinnovi contrattuali, di progressioni di carriera”*.

In conclusione, alla luce di quanto sopra evidenziato, si ritiene che non possano escludersi dal calcolo della spesa del personale gli oneri relativi ai rinnovi contrattuali.

**4.** Affrontando i soli profili di generalità e astrattezza, in disparte e rimettendo all’Ente l’onere di assumere le scelte di propria competenza, si osserva, infine, che la nuova disciplina non fa più riferimento ad un “limite di spesa” ma individua una diversa modalità di governo della spesa di personale. Al riguardo la circolare interministeriale – emanata congiuntamente da Ministro della Pubblica Amministrazione, dell’Economia e delle Finanze e dell’Interno fin dalle premesse sottolinea, infatti, che *“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”.*

Anche la Sezione regionale di controllo Basilicata, inoltre, con deliberazione n. 41/2020/PAR ha affermato: *“Appare chiaro, pertanto, come le nuove regole assunzionali per i Comuni non consentano più generalizzazioni valide per tutti i Comuni, ossia non è più possibile individuare un limite di spesa del personale uguale per tutti gli enti, in quanto il DM innanzi richiamato e la disposizione dell’art. 33, comma 2, del D.L. 34/2019 fondano il calcolo degli spazi per nuove assunzioni sulla quantificazione che ciascun Ente deve effettuare in merito al rapporto tra spese del personale ed entrate correnti”.*

#### **P.Q.M.**

Nelle sopra esposte considerazioni è il parere della Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo - in relazione alla richiesta formulata dal Sindaco del Comune di Teramo, con nota del 2 febbraio 2021, inviata tramite CAL in data 9 febbraio 2021.

#### **DISPONE**

che copia della presente deliberazione, a cura della Segreteria, sia trasmessa al Presidente del Consiglio comunale e al Sindaco del Comune di Teramo, nonché al Presidente del Consiglio delle Autonomie Locali.

Così deliberato a L’Aquila, nella Camera di consiglio del 18 marzo 2021.

Il Magistrato relatore

Antonio DANDOLO

*f.to digitalmente*

Il Presidente

Stefano SIRAGUSA

*f.to digitalmente*

Depositata in segreteria

Il Funzionario preposto al Servizio di supporto

Lorella GIAMMARIA