

REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE DI CONTROLLO PER LA REGIONE SICILIANA

Nella camera di consiglio dell'Adunanza generale del 6 aprile 2021 composta dai seguenti magistrati:

Salvatore PILATO	Presidente
Anna Luisa CARRA	Consigliere
Adriana LA PORTA	Consigliere
Adriana PARLATO	Consigliere
Alessandro SPERANDEO	Consigliere
Luciano ABBONATO	Consigliere
Tatiana CALVITTO	Referendario
Antonio TEA	Referendario – relatore
Antonino CATANZARO	Referendario
Massimo Giuseppe URSO	Referendario

VISTO l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, *Modifiche al Titolo V della Parte Seconda della Costituzione*;

VISTO il T.U. delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTO l'art. 23 del R. D. Lgs. 15 maggio 1946, n.455 (Approvazione dello Statuto della Regione siciliana);

VISTO il decreto legislativo 6 maggio 1948, n. 655 concernente l'istituzione di sezioni della Corte dei conti per la Regione siciliana, come successivamente modificato dal decreto legislativo 18 giugno 1999, n. 200, nonché dal decreto legislativo 27 dicembre 2019, n. 159;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20 (Disposizioni in materia di controllo e giurisdizione della Corte dei conti);

VISTO il D. Lgs. 18 giugno 1999, n. 200 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione siciliana recante integrazioni e modifiche al D. Lgs. n. 655 del 1948);

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione);

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3) e, in particolare, l'art.7, comma 8;

VISTA la deliberazione n. 32/2013/SS.RR./PAR, in data 30 settembre 2013 delle Sezioni riunite per la Regione siciliana in sede consultiva;

VISTA la deliberazione n. 354/2013/PAR, in data 14 novembre 2013, della Sezione di controllo per la Regione siciliana;

VISTO il decreto-legge dell'8 marzo 2020 n. 11 recante *“misure straordinarie ed urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e contenere gli effetti negativi sullo svolgimento dell'attività giudiziaria”*;

VISTO l'art. 85 del decreto-legge del 17 marzo 2020, n.18, convertito, con modificazioni, nella legge 24 aprile 2020, n.27;

VISTO il decreto-legge n. 125 del 7 ottobre 2020 che ha prorogato lo stato di emergenza fino al 31 gennaio 2021, modificando l'art.1 del D.L. n. 19/2020 e gli altri DD.LL. in materia;

VISTO l'art. 26-ter del decreto legge 14 agosto 2020, n. 104, inserito dalla legge di conversione 13 ottobre 2020, n. 126, che ha prorogato le misure e le facoltà attribuite dal citato art. 85 del D.L. n. 18 del 2020 fino al termine dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-19;

VISTO il decreto legge 28 ottobre 2020, n. 137, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 dicembre 2020, n. 176, recante *“Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19”*, ed in particolare l'art. 26;

CONSIDERATO che il Consiglio dei Ministri, con la delibera del 13 gennaio 2021, ha prorogato lo stato di emergenza fino al 30 aprile 2021;

VISTO il correlato decreto legge 14 gennaio 2021, n. 2, che proroga, fino al 30 aprile 2021, il termine entro il quale potranno essere adottate o reiterate le misure finalizzate alla prevenzione del contagio ai sensi dei decreti-legge n. 19 e 33 del 2020;

VISTO il decreto legge 01 aprile 2021, n. 44, in particolare l'art. 6, comma 1, lett. f) e comma 2;

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 decreto del Presidente della Corte dei conti n. 153 del 18 maggio 2020, con il quale sono state emanate le *"Regole tecniche e operative in materia di svolgimento delle camere di consiglio e delle adunanze in videoconferenza e firma digitale dei provvedimenti dei magistrati nelle funzioni di controllo della Corte dei conti"*;

VISTO il decreto del Presidente della Corte dei conti del 27 ottobre 2020, n. 287, recante *"Regole tecniche e operative in materia di svolgimento in videoconferenza delle udienze del giudice nei giudizi innanzi alla Corte dei conti, delle camere di consiglio e delle adunanze, nonché delle audizioni mediante collegamento da remoto del pubblico ministero"*, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale Serie generale n. 269 del 29 ottobre 2020;

VISTA la richiesta di parere prot. 1924 del 12 marzo 2021 avanzata del Sindaco del Comune di San Salvatore di Fitalia (ME), ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 5 giugno 2003, ed acquisita in pari data con prot. C.d.c. 3428;

VISTA l'ordinanza n. 33/2021 con la quale il Presidente ha deferito la decisione sulla richiesta di parere all'esame collegiale della Sezione convocata in adunanza generale per il 6 aprile 2021 in videoconferenza tramite le applicazioni informatiche in dotazione;

UDITO il relatore, Antonio Tea,

ha emesso la seguente

DELIBERAZIONE

Il Sindaco del Comune di San Salvatore di Fitalia (ME) ha rivolto a questa Sezione una richiesta di parere in materia di personale articolata in due quesiti così formulati:

1. <<I comuni in cui il rapporto fra spesa del personale e le entrate correnti, secondo le definizioni dell'art. 2 del DM del 17 MARZO 2020, risulta superiore al valore soglia per fascia demografica individuato dalla Tabella 3 dell'art. 6 del succitato decreto, possono utilizzare, anche, le facoltà assunzionali residue dei cinque anni antecedenti al 2020, ai sensi dell'art. 3, comma 5, del Decreto Legge del 24 giugno 2014 n. 90 e ss.mm.ii.>>;

2. <<I comuni in cui il rapporto fra spesa del personale e le entrate correnti, secondo le definizioni dell'art. 2 del DM del 17 MARZO 2020, risulta superiore al valore soglia per fascia demografica individuato dalla Tabella 3 dell'art. 6 del succitato decreto, qualora, in sede di programmazione triennale del fabbisogno del personale 2021 – 2023, non fossero in grado di dimostrare un percorso di graduale riduzione annuale del suddetto rapporto, che porti, nell'anno 2025, al rispetto del parametro di cui alla predetta tabella 3, possono comunque procedere ad assunzione a tempo indeterminato, fermo restando che dall'anno 2025 la loro capacità assunzionale sarà ridotta al 30% delle cessazioni intervenute>>.

In via preliminare, è necessario verificare se sussistano i prescritti presupposti soggettivi ed oggettivi di ammissibilità dei quesiti proposti.

Quanto al primo profilo, è sufficiente osservare che la richiesta è sottoscritta dal Sindaco – legale rappresentante dell'Ente.

Quanto al secondo aspetto, di ordine oggettivo, si rileva che entrambe le questioni:

a) rientrano nel concetto di contabilità pubblica, come progressivamente delineato e precisato, in chiave nomofilattica, dalla Sezione delle Autonomie (con deliberazione n. 5/AUT/2006 e, più di recente, con deliberazione n. 17/SEZAUT/2020/QMIG) e dalle Sezioni riunite della Corte dei conti (cfr. delibera n. 54/CONTR/2010), attenendo all'interpretazione di norme volte a disciplinare facoltà assunzionali di enti territoriali (in specie, dei comuni) nell'ottica del contenimento della spesa pubblica;

b) non interferiscono con altre funzioni intestate alla stessa Corte dei conti, ad altri organi giurisdizionali o a soggetti pubblici investiti dalla legge di funzioni di controllo o consulenza in determinate materie (Cfr. Sez. Riunite per la Reg. sic., par. n. 6/2011).

c) sono formulate in termini generali ed astratti.

Le stesse, pertanto, possono essere esaminate anche nel merito.

La prima, come anticipato, ha ad oggetto la possibilità, per i comuni c.d. “non virtuosi” (e cioè quelli in cui il rapporto fra spesa del personale e le entrate correnti, secondo le definizioni dell’art. 2 del decreto del Ministro della pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze e il Ministro dell’interno del 17 marzo 2020, risulta superiore al valore soglia per fascia demografica individuato dalla Tabella 3 dell’art. 6, del medesimo decreto), di utilizzare “anche” le facoltà assunzionali residue dei cinque anni antecedenti al 2020, ai sensi dell’art. 3, comma 5, del decreto legge del 24 giugno 2014 n. 90 e ss.mm.ii..

La richiesta è connotata da una certa ambiguità espositiva atteso che (attraverso il termine “anche”) non descrive in modo chiaro e univoco i termini in cui, in ipotesi, i comuni con un’elevata incidenza di spese di personale sulle entrate correnti potrebbero avvalersi delle facoltà assunzionali residue, fondate sulla logica del *turn-over*, di cui all’art. 3, comma 5, del decreto legge del 24 giugno 2014 n. 90 e ss.mm.ii. (se in forma aggiuntiva ovvero alternativa rispetto alle capacità definite dal nuovo sistema di cui all’art. 33, comma 2, del D.L. n. 34 del 2019, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 giugno 2019, n. 58).

In ogni caso, il problema interpretativo sollevato dall’ente sembra attenersi alla necessità di raccordare correttamente le norme progressivamente intervenute a disciplinare la materia delle capacità assunzionali degli enti locali (in particolare, di quelli comunali) e dei correlati limiti di spesa, in modo da individuare il quadro dei parametri e dei vincoli cui attenersi per programmare ed attuare le assunzioni di personale.

Al riguardo, è stato rappresentato a più riprese, sia dalle Sezioni regionali della Corte dei Conti che dai competenti Organi ministeriali, che la *ratio* della riforma di cui al citato decreto legge n. 34 del 2019, consiste nell'introduzione di un nuovo sistema <<*incentrato non più sul criterio del turn over, ma su quello (maggiormente flessibile) della sostenibilità finanziaria della spesa di personale*>> (Cfr., Sez. Contr. Sicilia, deliberazione n. 131/2020/PAR, nonché, in senso analogo Sez. Contr. Lombardia deliberazioni 74/2020/PAR, 93/2020/PAR, 98/2020/PAR, 109/2020/PAR, 112/2020/PAR, 125/2020/PAR, Sez. Contr. Abruzzo, deliberazione n. 63/2021/PAR). È stato specificato, altresì, che 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*>> (Cfr. Sez. contr. Emilia-Romagna, deliberazione n. 32/2020/PAR) e che, attraverso tale intervento normativo, si traccia <<*una chiara linea di demarcazione tra i pregressi criteri basati sul turn over e le nuove regole vincolate alla sostenibilità finanziaria della spesa di personale per nuove assunzioni*>> (Cfr. il recente Parere MEF-RGS PROT. 12454/2021 reso al Comune di Roma nonché la circolare interministeriale del 13 maggio 2020 emanata congiuntamente dai Ministri della Pubblica Amministrazione, dell'Economia e delle Finanze e dell'Interno).

Ciò posto, in disparte la questione dell'avvenuta abrogazione (implicita) ovvero della perdurante vigenza nell'ordinamento del citato art. 3, comma 5, del decreto legge n. 90 del 2014 (così come di altre disposizioni in materia), il dato dirimente è rappresentato dal fatto che, allo stato attuale, le capacità assunzionali vanno comunque enucleate ai sensi (e nei limiti) del decreto legge n. 34 del 2019 e del correlato decreto attuativo.

In tale prospettiva, la giurisprudenza contabile ha sancito il principio - che il Collegio condivide - dell'ineludibilità dei valori soglia e delle percentuali assunzionali stabilite dal decreto-legge n. 34 del 2019 e dalla normativa di attuazione contenuta nel decreto del 17 marzo 2020.

Nel dettaglio, con riferimento ai comuni virtuosi, e quindi con argomentazioni valedoli, a maggior ragione, nei confronti degli enti collocati in una fascia inferiore,

è stato correttamente precisato che: <<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>> (Cfr. Sez. Contr. Lombardia deliberazione n. 112/2020/PAR).

In altre fattispecie, relative a comuni collocati in fascia intermedia, sono state espresse le seguenti valutazioni:

- <<il Comune [...] - che presenta un rapporto tra media delle entrate correnti degli ultimi tre rendiconti e spesa per il personale compreso fra le due soglie di cui al d.m. del 17.03.2020 - potrà coprire anche il turn over al 100% a condizione che lo stesso Comune non incrementi il rapporto fra entrate correnti e impegni di competenza per la spesa complessiva di personale rispetto a quello corrispondente registrato nell'ultimo rendiconto della gestione approvato>> (Cfr. Sez. Contr. Emilia-Romagna, deliberazione n. 55/2020/PAR);

- <<un ente "intermedio" come quello richiedente il parere - ovvero il cui rapporto, ai sensi dell'art. 33, co. 2, del D.L. n. 34/2019, fra spese di personale (come da ultimo rendiconto) e la media delle entrate correnti nel triennio al netto del fondo crediti di dubbia esigibilità, sia pari a una percentuale compresa fra i due valori soglia previsti dal D.M. 17.03.2020 attuativo dello stesso D.L. n. 34/2019 - potrà effettuare assunzioni di personale a tempo indeterminato eventualmente anche coprendo il turn over al 100% e cumulando i resti assunzionali a condizione che: - non sia superato il valore soglia determinato dal rapporto tra spesa del personale ed entrate correnti rispetto a quello corrispondente registrato nell'ultimo rendiconto approvato - l'ente, mediante i propri strumenti di programmazione, abbia ponderato attentamente la sostenibilità dell'onere conseguente alla provvista di personale in un'ottica pluriennale che tenga in debita considerazione il livello delle entrate correnti e il rapporto tra queste e la spesa

corrente, assicurando, dunque, stabili equilibri di bilancio anche in chiave prospettica.>>
(Cfr. Sez. Contr. Veneto deliberazione n. 15/2021/PAR).

Il principio in esame, volto a garantire l'effettività del nuovo sistema, non può che valere anche, e soprattutto, per i comuni "non virtuosi" (come quello richiedente).

Ne deriva che, in linea generale e fatte salve eventuali specifiche deroghe, alle amministrazioni non è consentito ricavare le proprie capacità assunzionali eccedendo i limiti degli spazi desumibili dai nuovi parametri legati alla sostenibilità finanziaria.

In tal senso, nel decreto attuativo del 17 marzo 2020, vi è, in effetti, una disposizione¹ che permette di esorbitare dai valori soglia calmierati di cui alla Tabella 2 attingendo ai c.d. "resti assunzionali" (l'articolo 5, comma 2). Ma si tratta, come è noto, di una previsione che non trova applicazione nei confronti degli enti con un elevato rapporto fra spese di personale ed entrate correnti.

Infatti, essa stabilisce che: *<<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, fermo 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.>>*.

Tale norma, nel contemplare un'ipotesi di deroga alla dinamica di crescita contenuta all'interno dei valori annuali calmierati di cui alla Tabella 2, del comma

¹ A parte quella dell'art. 5, comma 3, dello stesso decreto attuativo, dedicata ai piccoli comuni facenti parte di Unioni ai sensi dell'art. 32 del T.U.E.L., secondo cui *<<Per il periodo 2020-2024, i comuni con meno di cinquemila abitanti, che si collocano al di sotto del valore soglia di cui alla Tabella 1 dell'art. 4, comma 1, di ciascuna fascia demografica, che fanno parte dell'«Unione di comuni» prevista dall'art. 32 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e per i quali la maggior spesa per personale consentita dal presente articolo risulta non sufficiente all'assunzione di una unità di personale a tempo indeterminato, possono, nel periodo 2020-2024, incrementare la propria spesa per il personale a tempo indeterminato nella misura massima di 38.000 euro non cumulabile, fermi restando i piani triennali dei fabbisogni di personale e il rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio asseverato dall'organo di revisione. La maggiore facoltà assunzionale ai sensi del presente comma è destinata all'assunzione a tempo indeterminato di una unità di personale purché collocata in comando obbligatorio presso la corrispondente Unione con oneri a carico della medesima, in deroga alle vigenti disposizioni in materia di contenimento della spesa di personale previsto per le Unioni di comuni.>>*

1, del medesimo articolo 5, limita chiaramente il proprio ambito di applicazione soggettivo ai soli comuni di cui all'art. 4, comma 2, del ridetto decreto attuativo (quelli, cioè, caratterizzati da una bassa incidenza della spesa di personale sulle entrate correnti).

Ciò si evince, tra l'altro, dalla circostanza che l'incremento percentuale derivante dall'utilizzo delle residue facoltà assunzionali deve comunque rispettare <<il limite di cui alla Tabella 1 dell'art. 4, comma 1, di ciascuna fascia demografica>>, con il logico corollario per il quale i comuni che, già in partenza, si collocano oltre questo limite, sono necessariamente esclusi dal novero degli enti legittimati ad avvalersi della norma in commento.

Pertanto, anche da questo punto di vista, ove il richiedente avesse inteso ipotizzare un'applicazione estesa anche ai comuni non virtuosi della menzionata norma, la ricostruzione dovrebbe ritenersi senz'altro priva di fondamento.

Sulla seconda questione, questa Sezione ha già avuto modo di esprimere il proprio orientamento affermando che <<gli enti caratterizzati da elevata incidenza della spesa di personale sulle entrate correnti secondo le disposizioni di cui all'art. 33, comma 2, del D.L. n. 34 del 2019, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 giugno 2019, n. 58 e del relativo decreto attuativo del 17 marzo 2020 (c.d. "non virtuosi") non sono, per ciò solo, privati di ogni facoltà di effettuare assunzioni di personale a tempo indeterminato, ma l'entità dei relativi spazi assunzionali deve essere determinata in misura tale da risultare compatibile con il percorso di graduale riduzione annuale del rapporto di sostenibilità finanziaria che gli stessi sono chiamati a compiere.>> (Sez. Contr. Sicilia, deliberazione n. 131/2020/PAR).

Alla luce di detto criterio ermeneutico, che peraltro si coniuga perfettamente con le superiori considerazioni concernenti il primo quesito, la tesi delineata dal comune istante non appare condivisibile.

L'art. 6, comma 1, del decreto attuativo impone agli enti con elevata incidenza di spese di personale di adottare <<un percorso di graduale riduzione annuale del suddetto rapporto fino al conseguimento nell'anno 2025 del predetto valore soglia>>.

Di conseguenza, la previsione (e la conseguente effettuazione) di assunzioni è da ritenersi consentita nella misura in cui sia assicurato l'assolvimento dell'obbligo di graduale rientro annuale prescritto dalla norma.

Da questo punto di vista l'impianto normativo è improntato a criteri di proporzionalità, imponendo impegni crescenti alle amministrazioni con un rapporto spese/entrate maggiormente sbilanciato.

Una diversa conclusione (e, in particolare, quella proposta dal comune istante), pertanto, risulterebbe incongrua sia rispetto a tale *ratio* che ai condivisibili esiti interpretativi sopra riportati con riferimento agli enti collocati in fascia intermedia: così come questi ultimi possono effettuare assunzioni a condizione di non peggiorare il valore soglia rispetto a quello corrispondente registrato nell'ultimo rendiconto della gestione approvato, i comuni ancor meno virtuosi possono assumere personale solo se (e nella misura in cui) siano in grado di compiere il percorso di graduale miglioramento annuale del loro parametro di riferimento.

P.Q.M.

la Sezione di controllo per la Regione siciliana esprime parere nei termini di cui in motivazione.

Copia della presente deliberazione sarà inviata, a cura della Segreteria, al sindaco del Comune di San Salvatore di Fitalia (ME) nonché all'Assessorato Regionale delle Autonomie Locali e della Funzione pubblica - Dipartimento delle Autonomie locali.

Così deliberato in Palermo, nella camera di consiglio del 6 aprile 2021.

IL RELATORE

(Antonio Tea)

IL PRESIDENTE

(Salvatore Pilato)

Depositato in Segreteria in data 7 aprile 2021

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE

Boris Rasura