



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.ssa Alessandra Cucuzza	Primo Referendario
dott. Giuseppe Vella	Referendario
dott.ssa Rita Gasparo	Referendario
dott. Francesco Liguori	Referendario
dott.ssa Alessandra Molina	Referendario
dott.ssa Valeria Fusano	Referendario (relatore)

nell'adunanza in camera di consiglio da remoto del 19 maggio 2021, *ex art.* 85 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito dalla legge 24 aprile 2020 n. 27, come modificato dall'art. 6, comma 2, del decreto-legge 1 aprile 2021, n. 44, ha assunto la seguente:

DELIBERAZIONE

Sulla richiesta di parere del comune di Albino (BG)

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;

VISTO l'art. 85, comma 3, lett. e), del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, come modificato dall'art. 6, comma 2, del decreto-legge 1 aprile 2021, n. 44;

VISTA la richiesta di parere acquisita al protocollo pareri di questa Sezione, n. 32 del 4 maggio 2021, sottoscritta dal Sindaco del comune di Albino;

VISTA l'ordinanza n. 43/2021 con la quale il Presidente della Sezione ha convocato la Sezione per la camera di consiglio del 19 maggio 2021 per deliberare sull'istanza sopra citata;

DATO ATTO che il collegamento è avvenuto a mezzo della piattaforma “*Microsoft teams*”;

UDITO il relatore, dott.ssa Valeria Fusano.

PREMESSO IN FATTO

Il Sindaco del Comune di Albino (BG) ha presentato una richiesta di parere sulla disciplina delle facoltà assunzionali dell'ente che rispetti il parametro di virtuosità definito dal D.L. n. 34/2019 e dal D.M. attuativo 17 marzo 2020. La richiesta è articolata nei seguenti quesiti: “*se in applicazione del D.L. 34/2019 al budget assunzionale dell'anno corrente vada sottratto l'importo per le assunzioni già effettuate nell'anno precedente in vigenza del nuovo regime assunzionale*”; e “*se le cessazioni di personale avvenute in corso d'anno possano essere sostituite immediatamente, avendo di fatto impatto neutro sul bilancio e sulle capacità assunzionali*”.

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.

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

Sotto il profilo soggettivo, la richiesta di parere qui in esame risulta ammissibile in quanto formulata dal Sindaco del comune istante, nella sua qualità di legale rappresentante *pro tempore* dell'ente, ai sensi dell'art. 50 TUEL.

1.2. In ordine al secondo profilo (ammissibilità oggettiva), la richiesta risulta parimenti 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, e sussistendo, altresì, tutti gli altri requisiti individuati nelle pronunce di orientamento generale, rispettivamente, delle Sezioni riunite in sede di controllo (cfr. in particolare deliberazione n. 54/CONTR/10) e della Sezione delle autonomie (cfr. in particolare deliberazioni n. 5/AUT/2006, n. 9/AUT/2009 e n. 3/SEZAUT/2014/QMIG).

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).

2. Nel merito, come accennato, i quesiti posti hanno ad oggetto la determinazione delle capacità assunzionali dell'ente locale nell'ambito della recente disciplina dettata dall'art. 33, co. 2, del D.L. n. 34/2019, con particolare riferimento al comune che si collochi al di sotto del valore soglia del rapporto della spesa del personale rispetto alle entrate correnti fissato dall'art. 4 del D.M. 17 marzo 2020 (c.d. *“ente virtuoso”*).

Più nel dettaglio, un primo quesito riguarda l'incidenza dell'incremento della spesa per assunzioni di personale effettuate nel 2020 sullo spazio assunzionale del 2021

(impropriamente qualificato dal comune istante quale *“budget assunzionale”*); un secondo quesito riguarda la possibilità di immediata sostituzione del personale cessato nel corso dell’anno, nell’assunto che non avrebbe impatto sul bilancio.

Al riguardo, vanno preliminarmente richiamati i numerosi precedenti delle Sezioni regionali della Corte dei conti, i quali hanno sottolineato come le disposizioni dell’art. 33 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* (cfr. 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; nonché Sezione di controllo per il Veneto, deliberazione n. 15/2021/PAR).

In tale ottica, l’art. 33, comma 2, del citato D.L. 34/2019 dispone che 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”*.

Tale valore soglia è stato individuato, per ciascuna fascia demografica, dal D.M. attuativo del 17 marzo 2020, il quale, nel fissare al 20 aprile 2020 la data di decorrenza del nuovo regime delle assunzioni per i comuni, consente di individuare la spesa massima complessiva per tutto il personale di ciascun ente e, per tale via, la corrispondente capacità assunzionale.

Per i comuni che si collocano al di sotto del valore soglia (c.d. enti *“virtuosi”*), il D.M. ha poi dettato una peculiare disciplina degli incrementi di spesa in sede di prima applicazione e fino al 31 dicembre 2024. In base all’art. 5, infatti, l’eventuale

raggiungimento del valore soglia è possibile secondo incrementi annuali della spesa del personale registrata nel 2018, in misura non superiore alle percentuali, via via crescenti per ciascun anno e differenziate per ciascuna fascia demografica, indicate dalla Tabella 2.

Nell'ambito di tale peculiare regolamentazione, finalizzata a rendere graduale e a limitare la dinamica della crescita della spesa di personale dei comuni che si collocano al di sotto del valore soglia fissato dalla Tabella 1, le percentuali individuate dalla Tabella 2 rappresentano valori incrementali, nel senso che ciascun valore percentuale assorbe (e non si aggiunge a) quello individuato per le annualità precedenti.

Ciò consente di dare risposta al primo dei quesiti posti dall'Ente istante, relativo all'incidenza delle assunzioni di personale effettuate nel periodo 20 aprile - 31 dicembre 2020 sulla capacità di spesa del 2021.

Dal sistema delineato discende infatti che, fermi restando i limiti generali dati dalla verifica della sostenibilità finanziaria della spesa (e dunque il rispetto del valore soglia di cui alla Tabella 1 dell'art. 4, comma 1, del D.M.), dalla coerenza con i piani triennali dei fabbisogni di personale e dall'equilibrio pluriennale di bilancio asseverato dall'organo di revisione, nel periodo 2020-2024, ogni incremento annuale della spesa del personale registrata nel 2018 dovrà necessariamente tener conto e assorbire l'aumento derivante dalla percentuale eventualmente già "utilizzata" nelle annualità precedenti.

La *ratio* sottesa alla nuova disciplina relativa alle capacità assunzionali dei comuni consente poi di rispondere al secondo dei quesiti posti, relativo alla possibilità di immediata sostituzione del personale cessato in corso d'anno per asserita neutralità della spesa sul bilancio.

Come anticipato, le nuove regole introdotte dal D.L. n. 34/2019 e dal D.M. attuativo, nel superare la c.d. logica del *turn over*, si basano sulla sostenibilità finanziaria della spesa, ossia su un parametro finanziario, di flusso, a carattere flessibile e dinamico, rappresentato dal rapporto tra spese di personale ed entrate correnti (in tal senso, *ex plurimis*, Sezione di controllo per la Lombardia, deliberazioni nn. 74/PAR, 93/PAR,

98/PAR e 109/PAR del 2020); di modo che *“ove detto rapporto non sia in grado di rendere compatibile l'utilizzo di facoltà assunzionali disponibili (e pertanto non possa ritenersi sostenibile la relativa spesa), anche in chiave prospettica, l'ente dovrà astenersi dall'effettuare le assunzioni programmate”* (Sezione di controllo per il Veneto, deliberazione n. 15/2021/PAR).

In tale contesto, anche la sostituzione del personale cessato dal servizio in corso d'anno costituisce assunzione di personale, possibile entro i limiti di capacità del comune segnati dall'applicazione delle regole sopra viste; mentre l'asserita neutralità sul bilancio dei relativi oneri rappresenta elemento che non può acquisire autonoma rilevanza rispetto alla sostenibilità finanziaria della spesa sottesa a quelle regole.

P.Q.M.

La Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Lombardia - si pronuncia come segue sulla richiesta di parere del comune: *“le percentuali individuate dalla Tabella 2 dell'art. 5 del D.M. 17 marzo 2020 rappresentano valori incrementali della spesa per il personale, come tali comprensivi dei valori percentuali individuati per le annualità precedenti. La sostituzione del personale cessato dal servizio in corso d'anno costituisce assunzione di personale ai sensi dell'art. 33, co. 2, del D.L. 34/2019”*.

Così deliberato nella camera di consiglio da remoto del 19 maggio 2021.

Il Relatore

(dott.ssa Valeria Fusano)

Il Presidente

(dott.ssa Maria Riolo)

Depositata in Segreteria il

20 maggio 2021

Il funzionario preposto

(Susanna De Bernardis)