



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA

composta dai magistrati:

Pres. Sez. Maria Annunziata RUCIRETA	Presidente
Cons. Nicola BONTEMPO	Componente, Relatore
Cons. Francesco BELSANTI	Componente
Cons. Paolo BERTOZZI	Componente
Primo Ref. Fabio ALPINI	Componente
Ref. Anna PETA	Componente
Ref. Matteo LARICCIA	Componente

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

VISTO il t.u. 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;

VISTO il regolamento (14/2000) per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni riunite della Corte dei conti in data 16 giugno 2000 e successive modifiche;

VISTA la L.R. n.22/1998, poi sostituita dalla L.R. n. 36/2000, istitutiva del Consiglio delle Autonomie 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;

VISTE le deliberazioni della Sezione Autonomie approvate nelle adunanze del 27 aprile 2004 e del 4 giugno 2009, aventi ad oggetto indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo;

VISTA la richiesta di parere come *infra* meglio indicata;

VISTA l'ordinanza presidenziale con cui è stata convocata la Sezione per l'adunanza sottoindicata;

UDITO nelle camere di consiglio del 28 giugno (presente anche il Ref. Di Blasi) e

13 luglio 2023 il relatore, Cons. Nicola Bontempo;

RITENUTO IN FATTO

Il Consiglio delle autonomie locali della Toscana, con nota del suo Presidente 21 marzo 2023 prot.3966, pervenuta a questa Sezione regionale il 28 marzo 2023 (prot. Sez. n.3256/29.3.2023) ha inoltrato la nota 21 marzo 2023 con cui il Sindaco di San Giuliano Terme (PI) chiede a questa Sezione regionale di sapere *“se la deroga e quindi l’esclusione dal limite di spesa di personale di cui all’art.1 commi 557-quater e 562 della legge 27 dicembre 2006 n.296, prevista dall’articolo 7 comma 1 del Decreto 17 marzo 2020 ... per le assunzioni programmate ed effettuate dai Comuni virtuosi utilizzando la capacità di spesa assunzionale derivante dalla formula di conteggio del predetto DM, sia applicabile non solo nel caso di assunzioni effettuate direttamente dal Comune, ma anche nell’ipotesi di cessione della capacità assunzionale a Unioni e/o consorzi per la programmazione delle loro assunzioni. Ed inoltre, il Comune potrebbe escludere dalle spese che concorrono al limite dell’articolo 1 comma 557 quater quelle imputabili all’assunzione programmata ed effettuata dall’Ente “partecipato” (sia essa Unione dei Comuni o Consorzio di Comuni).”*.

Successivamente (tramite la neoistituita piattaforma ‘Centrale Pareri’, alle cui procedure l’Ente ha verosimilmente inteso conformarsi) è pervenuta, attraverso il C.A.L. - dapprima il 20 giugno 2023 (ma, essendo accompagnato dalla nota del Presidente del C.A.L. 21.3.2023 che trasmetteva la precedente richiesta del 28.3.2023, l’invio, considerato errato stante discrepanza di date, è stato inserito tra gli atti non protocollati nella sezione ‘incompleti’ della Centrale pareri) e poi con nota del Presidente del C.A.L. 4 luglio 2023 prot.8224, pervenuta a questa Sezione regionale il 6 luglio 2023 (prot. Sez. n.5273), una ulteriore richiesta di parere del Sindaco di San Giuliano Terme (PI) datata 18 maggio 2023, sostanzialmente identica alla precedente ma in cui l’incipit del secondo periodo è differente (*“In caso di risposta positiva”* invece di *“Ed inoltre”*), circostanza la quale rende palese come tale secondo periodo, lungi dall’introdurre un ulteriore quesito (o sottoquesito) intenda esplicitare gli effetti dell’eventuale risposta positiva al quesito formulato.

CONSIDERATO IN DIRITTO

Secondo ormai consolidati orientamenti assunti dalla A.G. contabile in tema di pareri da esprimere ex art.7, comma 8, l. n. 131/2003, 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 (attinenza alla materia della contabilità pubblica e carattere generale ed astratto del quesito).

Nella specie, la richiesta è ammissibile sul piano *soggettivo* siccome formulata, nella qualità, dal Sindaco p.t. tramite il Consiglio delle Autonomie Locali, restando al riguardo irrilevante (ai fini della ammissibilità come pure del merito

della richiesta) che il richiedente abbia formulato la richiesta di parere in qualità anche di Presidente del Consorzio Società della salute zona Pisana (*“ente di diritto pubblico, costituita in forma di consorzio ... attraverso la quale la Regione attua le proprie strategie di intervento per l'esercizio delle attività territoriali sanitarie, socio-sanitarie e sociali integrate.” Ex artt. 71-bis segg. L.R. n.40 del 2005*), soggetto che, in quanto tale, non è legittimato a chiedere pareri alla Corte di conti.

La richiesta è, altresì, ammissibile sul piano *oggettivo* poiché la stessa, così come formulata, soddisfa le condizioni cui è subordinato il legittimo esercizio della funzione consultiva che l'art.7 comma 8 L.131/2003 intesta alla Corte dei conti nell'interesse del corretto dispiegarsi dell'ordinamento giuridico contabile alla stregua ed a tutela esclusivamente del diritto oggettivo.

Da un lato, infatti, la richiesta è ascrivibile alla materia della contabilità pubblica, che, nella sua accezione dinamica delineata dagli approdi giurisprudenziali di questa Corte, include anche le questioni concernenti l'interpretazione di norme che - come quelle sulle capacità assunzionali ex art.33 D.L. n.34/2019 (v. C.Cost., n.171/2021) - siano espressione di principi di coordinamento della finanza pubblica (v. SS.RR. n.54/2010; Sez. Aut. n.5/2006, n.11/2020, n.17/2020).

Dall'altro, essa investe quesiti interpretativi di carattere generale senza prospettare concrete vicende gestionali la cui cognizione determinerebbe una ingerenza della Corte in singole e specifiche attività gestorie e la valutazione di specifiche decisioni amministrative da adottare o addirittura già adottate, né, per quanto consta, vicende il cui esame possa interferire con le ulteriori funzioni, requirenti e giurisdizionali della Corte o di altre giurisdizioni o con le funzioni di controllo della Corte stessa (v. Sez. Aut. n.5/2006, n.17/2020, n.24/2019; in termini v. Toscana nn.16/2020 e 3/2021).

Passando, quindi, al merito della questione sulla quale viene chiesto l'opinamento di questa Sezione regionale si osserva quanto appresso.

La richiesta riguarda il D.M. 17.03.2020, adottato in forza dell'art.33 D.L. n.34/2019, conv. con modif. dalla L. n.58/2019, e s.m.i.¹, e segnatamente il suo art.7, comma 1, secondo cui *“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 L. 27 dicembre 2006, n. 296”*.

L'art.33 cit. ha innovato la disciplina delle facoltà assunzionali (tra l'altro) degli enti locali, sostituendo alle previgenti regole incentrate sul cd. sistema del *turn over* (v. per Regioni e Comuni, art.3 co.5 D.L. n.90/2014; per le Provincie, art.1 co.844 ss. L. n.205/2017) il criterio della sostenibilità finanziaria della spesa di personale basata su un *“valore soglia”*, stabilendo all'uopo che *“a decorrere dalla data individuata dal decreto di cui al presente comma ... i comuni possono procedere ad*

¹ V. art.1, comma 853, lett. a)-c), L. n.160/2019; art.17 D.L. n.162/2019; art.1, comma 562, L. n.234/2021; art.14, comma 3-bis, D.L. n.176/2022.

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”.

In attuazione di tale disposizione il già citato D.M. 17.03.2020, all'art.4, dopo aver individuato (Tabella 1) i valori soglia per i Comuni delle varie fasce demografiche di cui all'art.3, stabilisce che dal 20.4.2020 quelli sotto il valore soglia possono incrementare per assunzioni a t.i. la spesa di personale dell'ultimo rendiconto sino a una spesa complessiva rapportata alle entrate correnti non superiore al valore soglia. Il successivo art.5 (Tabella 2) prevede per gli stessi Comuni *“in sede di prima applicazione e fino al 31 dicembre 2024”* dei valori soglia diversificati.

Giova ricordare che le norme (ora l'art. 33 in discorso) che disciplinano le facoltà assunzionali (cd. *vincolo assunzionale*) e quelle (art.1 co.557-quater e 562 L. n.296/2006, recanti limiti di portata generale di cui è stata ritenuta la perdurante vigenza anche dopo il 2016, nonostante il venir meno della previgente disciplina in materia di patto di stabilità interno: v. Sez. Aut. n.16/2016) che individuano i limiti massimi alla spesa di tutto il personale secondo il meccanismo dei tetti di spesa (cd. *vincolo di spesa*) hanno ambiti applicativi diversi (le prime individuano quando e in che misura gli enti possano procedere ad assumere nuovo personale a t.i.; le seconde fissano i limiti alla spesa complessiva del personale ai fini del suo contenimento), per cui – anche se *“non vi è dubbio che la ... disciplina introdotta dal d.l. n. 34/2019 ... ponga notevoli problemi di coordinamento con la disciplina di cui all'art.1, commi 557-quater e 562 della legge n. 296/2006, che ... comportano evidenti difficoltà applicative e che richiederebbero un intervento di chiarificazione del legislatore”* (Sez. Aut. n.4/2021) - non è configurabile l'abrogazione implicita del secondo plesso di norme, che sono tuttora vigenti (v. Lombardia, n.164/2020); com'è, del resto, confermato dalla circostanza che lo stesso 7, comma 1, D.M. cit. vi fa espresso riferimento per escluderne l'applicazione nel caso ivi indicato.

Ora, la richiesta di parere rivolta a questa Sezione è volta a conoscere se la previsione di cui al ridetto art. 7, comma 1 (secondo cui, come già detto, *“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 L. 27 dicembre 2006, n. 296”*) trovi applicazione anche nel caso in cui il Comune, anziché utilizzare direttamente la capacità assunzionale determinata ai sensi dell'art.33 D.L. n.34/2019, provveda a cedere la stessa *“a Unioni e/o Consorzi per la programmazione delle loro assunzioni”*.

In proposito occorre tenere distinti i Consorzi di Comuni, previsti dall'art.31 Tuel (secondo cui *“Gli enti locali per la gestione associata di uno o più servizi e l'esercizio associato di funzioni possono costituire un consorzio secondo le norme previste per le aziende speciali di cui all'articolo 114, in quanto compatibili. Al consorzio possono*

partecipare altri enti pubblici, quando siano a ciò autorizzati, secondo le leggi alle quali sono soggetti.”) dalle Unioni di Comuni, previste dall’art.32 Tuel (secondo cui “L’unione di comuni è l’ente locale costituito da due o più comuni, di norma contermini, finalizzato all’esercizio associato di funzioni e servizi.”).

Solo per le Unioni di comuni, infatti, la legge contempla la possibilità di fruire delle capacità assunzionali dei Comuni: l’art.32, comma 5, Tuel prevede che *“I comuni possono cedere, anche parzialmente, le proprie capacità assunzionali all’unione di comuni di cui fanno parte”.*

Diversamente, per i Consorzi di comuni manca un’espressa previsione in tal senso.

Si deve, quindi, ritenere che per i Consorzi la possibilità di cessione della capacità assunzionale da parte degli enti partecipanti debba essere esclusa, non potendo applicarsi estensivamente a siffatti organismi una disposizione normativa dettata specificatamente per una tipologia di organismo (le Unioni) strutturalmente differente e non assimilabile.

Nell’escludere la possibilità per un Comune di cedere i suoi ‘spazi assunzionali’ a un ente gestore di un parco regionale, altra Sezione regionale di controllo di questa Corte ha, infatti, affermato il principio - che questa Sezione regionale condivide - secondo il quale l’art.33 D.L. n.34/2019 prevede *“un nuovo sistema flessibile basato sulla sostenibilità finanziaria della spesa per il personale...[il cui]...tenore letterale...non pare lasciare spazio a fattispecie derogatorie non espressamente enunciate...eccezioni che in quanto tali, se non espressamente previste dalla legge, si scontrerebbero anche con lo spirito delle nuove disposizioni, che se da un lato introducono un regime flessibile nella determinazione delle facoltà di assunzione del personale a tempo indeterminato, dall’altro istituiscono un rigoroso vincolo tra la spesa per il personale e le entrate correnti. La scissione di questi due aspetti, pertanto, non può essere ammessa, se non espressamente prevista dalla legge come nel caso dell’articolo 32, comma 5, ...[Tuel] ...”* (Sez. Lombardia, n.12/2022).

Inoltre, la stessa Sezione Autonomie nel pronunciarsi, in sede nomofilattica ex art.6, comma 4, D.L. n.174/2012, a favore della legittimazione delle Unioni a chiedere pareri ex art.7, comma 8, L. n.131/2003, ha precisato che *“le Unioni di comuni sono quindi proiezioni dei singoli enti partecipanti...cui si applicano i principi previsti per l’ordinamento di tali enti. In questi termini solo le Unioni, e non altre forme associative (consorzi, ATO, etc.), possono essere assimilate al comune, anche per quanto riguarda la possibilità di accedere alla Corte dei conti in funzione consultiva”* (v. Sez. Aut. n. 1/2021).

Orbene, in ordine al quesito oggetto della richiesta di parere del Sindaco di San Giuliano Terme, si può quindi concludere che mentre il quesito non ha ragion d’essere in relazione ai Consorzi, poiché come detto nessuna cessione di capacità assunzionale può essere operata a favore di tali organismi, laddove la cessione abbia luogo a beneficio di Unioni di Comuni, come previsto dal ridetto art.32 Tuel, il Comune, in virtù dell’art.7, comma 1, D.M. 17 marzo 2020, non debba

includere i relativi importi nel computo del limite di spesa di cui all'art. 1, commi 557-quater e 562, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, dal momento che per il Comune la cessione della capacità assunzionale equivale, *quoad effectum*, alla avvenuta utilizzazione della stessa mediante assunzione diretta, tenuto conto che una volta ceduta la capacità assunzionale non può più essere utilizzata dal Comune cedente.

P. Q. M.

nelle suesposte considerazioni è il parere della Sezione regionale di controllo per la Toscana della Corte dei Conti in relazione alla richiesta di cui in premessa.

Copia della presente deliberazione è trasmessa al Consiglio delle Autonomie locali della Regione Toscana, e, per conoscenza, al Sindaco del Comune di San Giuliano Terme (PI).

Così deciso nelle camere di consiglio del 28 giugno e 13 luglio 2023.

IL RELATORE/ESTENSORE
(Cons. Nicola BONTEMPO)
(firmato digitalmente)

IL PRESIDENTE
(Pres. Sez. Maria Annunziata RUCIRETA)
(firmato digitalmente)

Depositata in Segreteria il 17 luglio 2023.

Il funzionario preposto al Servizio di supporto
(Dr.sa Cristina BALDINI)
(firmato digitalmente)