



**LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA**

composta dai seguenti magistrati:

dott.ssa Maria Riolo	Presidente
dott. Marcello Degni	Consigliere
dott. Giampiero Gallo	Consigliere
dott.ssa Rossana De Corato	Consigliere (relatore)
dott. Luigi Burti	Consigliere
dott.ssa Alessandra Cucuzza	Referendario
dott. Giuseppe Vella	Referendario
dott.ssa Rita Gasparo	Referendario
dott. Francesco Liguori	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio da remoto del 3 marzo 2021, ex art. 85, comma 3, lett. e), del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito dalla legge 24 aprile 2020 n. 27, come modificato dall'art. 26 ter del decreto-legge 14 agosto 2020 n. 104, inserito, in sede di conversione, con la legge 13 ottobre 2020, n. 126, ha pronunciato la seguente:

DELIBERAZIONE

sulla richiesta di parere formulata dal Comune di Curno (BG)

Vista la nota pervenuta in data 12 gennaio 2021 con la quale il Sindaco del Comune di Curno (BG) ha rivolto alla Sezione una richiesta di parere ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta di parere pervenuta dal comune sopra citato;

Dato atto che il collegamento è avvenuto a mezzo della piattaforma "Microsoft teams" con la partecipazione dei magistrati componenti il Collegio;

Udito il relatore, Cons. Rossana De Corato;

Ritenuto in

FATTO

1. PREMESSA

Il Sindaco del Comune di Curno (BG) ha formulato una richiesta di parere volta a conoscere le modalità di applicazione della normativa recata dall'art. 33, comma 2 del D.L. n. 34/2019 (convertito in legge n. 59/2019), alla luce dell'intervenuto D.M. 17 marzo 2020 e della Circolare attuativa n. 1374/2020 (avente ad oggetto: *"Circolare sul decreto del Ministro per la pubblica amministrazione attuativo dell'art. 33, comma 2 del D.L. 34/2019 convertito, con modificazioni dalla legge n. 58 del 2019, in materia di assunzioni di personale da parte dei comuni"*), in considerazione della collocazione dell'ente, ai fini dei valori-soglia di cui agli art. 4, comma 1 - Tabella 1 e art. 6, comma 3 - Tabella 3 del suindicato Decreto Ministeriale nell'ambito della cd. *"...fascia intermedia (...) con una percentuale assestata tra le due fasce..."*.

Dopo aver preliminarmente: i) ripercorso la normativa vigente applicabile nella soggetta materia, ii) rappresentato che a seguito della cessazione di un dipendente, in data 1° novembre 2020, il comune *"...ha assolutamente necessità di procedere alla sostituzione del turn over nell'anno 2021 ..."*, iii) richiamato il parere n. 55/2021 della Sezione regionale di controllo dell'Emilia-Romagna nella parte in cui statuisce che l'ente richiedente: *"...potrà coprire anche il turn over al 100% a condizione che lo stesso comune non incrementi il rapporto tra entrate correnti e impegni di competenza per la spesa complessiva di personale rispetto a quello corrispondente registrato nell'ultimo rendiconto approvato..."*, ha formulato i seguenti quesiti:

1.- *"...Si chiede di sapere, fermo restando il rispetto di tutti gli altri limiti previsti dalle leggi vigenti, se il Comune possa procedere alla sostituzione del turn over al 100% nell'anno 2021 e quali siano le relative condizioni: in particolare quale sia esattamente il "rapporto" citato nel D.M. e poi nella Circolare che, come spesa massima, non possa essere incrementato al fine di procedere ad assunzioni, vale a dire se tale rapporto percentuale debba essere inteso:*

- a) *come quello indicato dal decreto (nel caso di Curno 28,66%);*
- b) *o si riferisca al medesimo rapporto (spesa di personale/ entrate correnti al netto del FCDE) calcolato però sul solo esercizio finanziario 2019 - ultimo rendiconto approvato (che diventerebbe per il Comune di Curno 25,51%);*

2.- *Si chiede inoltre di sapere - laddove il Comune non riuscisse nelle previsioni di bilancio, a partire dall'anno 2021 (anno dell'eventuale nuova assunzione), a garantire un rapporto percentuale più basso rispetto a quello di riferimento (28,66% secondo la prima interpretazione a) o 25,51% aderendo alla seconda interpretazione b) - se ciò abbia l'effetto di bloccare inesorabilmente le procedure assunzionali per l'anno 2021 o se l'ente, avviata o effettuata l'assunzione nel 2021, abbia la possibilità successivamente ed entro quanti anni, con adeguate politiche di bilancio (o considerando prevedibili pensionamenti), di "rientrare" nel predetto rapporto (applicandosi pertanto un percorso di graduale riduzione e/o adeguamento entro il 2025 in coerenza con le altre disposizioni contenute nel Decreto e nella Circolare citati);*

3.- Si chiede inoltre se il Comune di Curno, dopo l'approvazione del rendiconto 2020 e dunque con un nuovo rapporto, possa, o comunque debba necessariamente, rivedere - alla luce del rispetto dei parametri per cui è chiesta interpretazione - il proprio regime assunzionale applicabile secondo il D.M. e la Circolare, anche per lo stesso anno 2021;

4.- Si chiede infine se il reperimento di personale in sostituzione del turn over tramite l'istituto mobilità ex art. 30 del Dlsg. 165/2001, anziché tramite nuova assunzione, determini modifiche rispetto alle sopra indicate condizioni in relazione alle nuove disposizioni sui regimi assunzionali...".

Considerato in

DIRITTO

1. AMMISSIBILITA' SOGGETTIVA E OGGETTIVA

La richiesta di parere deve considerarsi ammissibile sia soggettivamente, essendo stata sottoscritta dal rappresentante legale dell'ente, che oggettivamente, in quanto, secondo un consolidato orientamento della giurisprudenza del controllo, la questione sottoposta all'attenzione di questa Sezione concernendo la variegata e complessa tematica riguardante i limiti all'assunzione di personale, può produrre riflessi sul rispetto del principio di contenimento della relativa spesa e, come tale, è riconducibile al coordinamento della finanza pubblica e, dunque, alla materia della contabilità pubblica.

2. MERITO

2.1- Deve preliminarmente considerarsi che, come più volte ribadito anche dalla Sezione delle autonomie, l'attività consultiva prescinde necessariamente dalla fattispecie concreta alla quale si riferisce la richiesta di parere formulata dall'ente interessato e fornisce soluzioni in termini di stretto principio, restando in capo al richiedente ogni valutazione in ordine a scelte eminentemente discrezionali.

2.2- La disciplina delle facoltà assunzionali è stata profondamente modificata dall'art. 33, comma 2, del D. L. 30 aprile 2019 n. 34, nel testo risultante dalla legge di conversione 28 giugno 2019 n. 58, come modificato dall'art. 1, comma 853, lett. a), b), e c), della legge 27 dicembre 2019, n. 162, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2020, n. 8.

Come già evidenziato in numerose delibere delle Sezioni di controllo che si sono pronunciate sulla medesima normativa (Sez. reg. Lombardia pareri n. 74, 93, 98, 109 e 125 del 2020, Sez. reg. Veneto n. 15/2021, Sez. reg. Emilia-Romagna pareri n. 32/2020 e n. 55/2020), la nuova disciplina, rapportando la consistenza della spesa per il personale all'ammontare delle entrate correnti (dal quale va sottratto l'importo del FCDE stanziato nel bilancio di previsione), consente di individuare, per ogni comune ed in considerazione della fascia demografica di appartenenza, la spesa di personale finanziariamente sostenibile.

Tale parametro, dinamico nel tempo e ancorato alla dimensione del comune, costituisce il nuovo criterio per la determinazione delle facoltà assunzionali di ciascun comune limitatamente al personale a tempo indeterminato.

È lo stesso art. 33, comma 2 del D.L. 34/2019 (convertito dalla legge n.58/2019) ad enunciare la nuova regola al fine di determinare le assunzioni a tempo indeterminato che i comuni possono sostenere: *“...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 il Decreto ministeriale del 17 marzo 2020 (in attuazione delle disposizioni di cui al suindicato art. 33, comma 2, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, all'art. 2 sono state indicate le seguenti definizioni:

“... a) spesa del personale: 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, ...

b) entrate correnti: 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...”.

Inoltre, sono stati definiti i seguenti parametri:

- le fasce demografiche e i relativi valori-soglia (Tabella 1);
- valori soglia di rientro della maggiore spesa del personale (Tabella 3).

La questione sottoposta al vaglio di questa Sezione regionale concerne, segnatamente, l'ambito di applicazione del suindicato art. 33 comma 2 del D. L. 30 aprile 2019 n. 34 e i suoi risvolti esegetici ed attuativi (alla luce dell'intervenuto D.M. 17 marzo 2020 e della Circolare ministeriale n. 1374 dell'8 giugno 2020), con specifico riferimento ai comuni che, come quello istante, si collocano nella cd “fascia intermedia”, vale a dire di quegli enti che hanno registrato, utilizzando i parametri di calcolo previsti dalla surriferita normativa, un rapporto compreso tra i due valori soglia - quello di cui alla Tabella 1 dell'art. 4, e quello dei “Valori soglia di rientro della maggiore spesa del personale”, di cui alla Tabella 3, dell'art. 6, del suindicato D.M. 17 marzo 2020 - per i quali, al comma 3 del medesimo art. 6 cit. è stato chiarito che: *“...non possono incrementare il valore del predetto rapporto rispetto a quello corrispondente registrato nell'ultimo rendiconto della gestione approvato...”*.

Al fine di fornire ulteriori indicazioni sotto il profilo applicativo, è stata emessa la Circolare n. 1374/2020 del Ministro per la Pubblica Amministrazione di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze e il Ministro dell'Interno, la quale con riferimento alla cd. "...TERZA FATTISPECIE: Comuni con moderata incidenza della spesa di personale..." di cui al suindicato art. 6, comma 3 ha precisato: "...Rientrano nella terza casistica i Comuni in cui il rapporto fra la Spesa di personale e le Entrate correnti risulta compreso fra i valori soglia individuati dall'art. 4, comma 1, e dall'art. 6, comma 1, del Decreto per ciascuna fascia demografica. I Comuni che si collocano in questa fascia intermedia possono incrementare la propria spesa di personale solo a fronte di un incremento delle entrate correnti tale da lasciare invariato il predetto rapporto. Questi comuni, in ciascun esercizio di riferimento, devono assicurare un rapporto fra spesa di personale ed entrate correnti non superiore a quello calcolato sulla base dell'ultimo rendiconto approvato.

2.3- Sulla scorta del quadro normativo su delineato, così come sinteticamente riportato nei suoi contenuti essenziali, il comune istante - almeno così pare di capire - ha chiesto quale sia il "...rapporto..." di riferimento (di cui al D.M. e alla Circolare *de qua*) da considerare come spesa massima non superabile al fine di procedere, nel 2021, ad un'assunzione per *turn over* al 100% (essendo cessato un'unità di personale nel 2020) e precisamente: i) quello calcolato ai sensi dell'art. 2 del suddetto Decreto Ministeriale, ovvero, ii) quello riferito "...al medesimo rapporto (spese di personale/entrate correnti al netto del FCDE) calcolato però sul solo esercizio finanziario 2019 - ultimo rendiconto approvato...".

Inoltre, ha chiesto se, "...dopo l'approvazione del rendiconto 2020 e, quindi, con un nuovo rapporto...", possa o debba riaggiornare il proprio regime assunzionale secondo quanto previsto dal D.M. e dalla suindicata circolare anche per il 2021 (quesiti n. 1 e n.3).

In disparte la scarsa chiarezza dei formulati quesiti, osserva il Collegio, al riguardo, che il comune di Curno, sulla base dei valori soglia definiti nella tabella 1 (art. 4), si colloca, comunque, tra quegli enti che si trovano in un *range* di "non virtuosità" (ancorché contenuto nei limiti della cd "soglia di rientro della maggiore spesa del personale" di cui alla tabella 3) per i quali il legislatore ha, in linea di principio, precluso la possibilità di accedere al *turn over*, salvo l'eventualità di incrementare la propria spesa di personale a fronte, soltanto, di un aumento delle entrate correnti, tale da garantire l'invarianza del predetto rapporto, dal momento che, tali comuni, in ciascun esercizio di riferimento, dovranno assicurare un rapporto fra la spesa di personale e le entrate correnti non superiore a quello "...corrispondente registrato nell'ultimo rendiconto della gestione approvato..." (cfr. art. 6 comma 3 del decreto ministeriale).

Deve, pertanto, escludersi, per un verso, che il legislatore abbia inteso dare autonomo rilievo al rapporto fra spesa di personale ed entrate correnti (di competenza), quindi, calcolandolo soltanto sulle risultanze dell'ultimo rendiconto approvato (così come sembra ipotizzare il comune), e

dall'altro, che gli enti appartenenti a siffatta categoria possano alterare in senso peggiorativo il rapporto su cui si sono attestati, ai sensi della tabella 1, rispetto a quello corrispondente (quindi calcolato ai sensi dell'art. 33, comma 2 del D.L. n. 34/2020 e dell'art. 2 del Decreto Ministeriale) all'ultimo rendiconto approvato.

Tale interpretazione appare anche coerente, sotto il profilo sistematico, con il diverso regime di *favor* riservato a gli enti che a decorrere dal 1° gennaio 2020 “... si collocano al di sotto del valore soglia di cui al comma 1 dell'art. 4 del DM, i quali, fermo restando quanto previsto dall'articolo 5, possono incrementare la Spesa di personale registrata nell'ultimo rendiconto approvato, per 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 rapportata alle entrate correnti, secondo le definizioni dell'articolo 2, non superiore al valore soglia individuato dalla Tabella 1 del comma 1 di ciascuna fascia demografica...” (cfr. art. 4, comma 2 del Decreto ministeriale).

Ciò sta a significare che gli unici enti a cui è consentito aumentare le spese di personale rispetto a quelle registrate nell'ultimo rendiconto approvato - modificando in senso peggiorativo la soglia originaria sulla quale si sono già attestati in sede di prima applicazione - sono quelli che si sono attestati su un valore soglia “virtuoso” (inferiore rispetto a quello di cui alla Tabella 1) e, comunque, tale spesa complessiva -sempre in rapporto alle entrate correnti dell'ultimo triennio, ex art. 2 del Decreto ministeriale - non può superare il valore soglia di cui alla medesima Tabella 1.

Inoltre, in linea con quanto già evincibile dalle suddette considerazioni e specificato dalla giurisprudenza del controllo nelle richiamate deliberazioni, evidenzia il Collegio che tale diversa modalità di calcolo dello spazio assunzionale degli enti, ha la finalità di sollecitare la capacità di riscossione delle entrate il cui gettito medio nel triennio potrà, se in aumento, offrire anche ulteriori spazi assunzionali, in quanto definisce un parametro finanziario “...di flusso, a carattere flessibile...” che dovrà essere aggiornato ogni anno sulla base dei dati dell'ultimo rendiconto approvato da considerare.

A tal proposito, e in risposta al quesito n.3, si rinvia a quanto sostenuto nella deliberazione n. 55/2020 della Sezione di controllo della Sezione Emilia-Romagna secondo cui: “...Desumere il dato relativo alla spesa del personale dall'ultimo rendiconto della gestione approvato” - coincidente nella specie con il rendiconto approvato nel corso del medesimo esercizio in cui è adottata la procedura di assunzione di personale - è in linea con la finalità, propria della nuova normativa, di introdurre un sistema basato sulla sostenibilità finanziaria della spesa di personale nell'ottica di una programmazione maggiormente flessibile della spesa per il personale, rimodulabile anche nel corso del medesimo esercizio in cui l'ente procede all'assunzione...”.

Con riferimento alla possibilità prospettata dal comune (quesito n. 2) di non riuscire “...a garantire un rapporto percentuale più basso rispetto a quello di riferimento...”, nonostante l’avvenuta assunzione (o avviata assunzione), si specifica che la possibilità di “rientrare” nel predetto rapporto, pure suggerita nella richiesta di parere, non è contemplata per i comuni che si collocano nella cd. “fascia intermedia”; invero, tale evenienza risulta prevista soltanto per i comuni con un’elevata incidenza della spesa del personale sulle entrate correnti, ai quali è richiesto di attuare una riduzione del rapporto spesa/entrate, di cui all’art. 6, comma 1 del Decreto ministeriale (“I comuni in cui il rapporto fra spesa del personale e le entrate correnti, secondo le definizioni dell’art. 2, risulta superiore al valore soglia per fascia demografica individuato dalla Tabella 3 del presente comma 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.”).

Infine, in relazione alla possibilità di utilizzare, ai fini del turn over, l’istituto della mobilità ex art. 30 del D.Lgs n. 165/2001 (quesito n. 4), anzichè una nuova assunzione, si rinvia a quanto già espresso da questa Sezione di controllo con deliberazione n. 74/2020 secondo cui: “...Nel sistema delineato dall’art. 33, comma 2, del D.L. n. 34/2019, tuttavia, la c.d. neutralità della mobilità non appare utilmente richiamabile ai fini della determinazione dei nuovi spazi assunzionali, essendo questi fondamentalmente legati alla sostenibilità finanziaria della spesa del personale, misurata attraverso i valori soglia, differenziati per fascia demografica, del rapporto tra spesa complessiva per tutto il personale (senza alcuna distinzione tra le diverse modalità di assunzione, concorso o mobilità), 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...”(nello stesso senso, anche, Sezione reg. contr. Umbria - parere n. 117/2020).

Così deliberato nella camera di consiglio da remoto del 3 marzo 2020.

P.Q.M.

Nelle considerazioni esposte in parte motiva è il parere della Sezione.

Il Relatore
(Rossana De Corato)

Il Presidente
(Maria Riolo)

Depositata in Segreteria

Il 4 marzo 2021

Il Funzionario preposto