



CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LE MARCHE

Nelle Camere di consiglio del 9 e 23 giugno 2021

composta dai magistrati:

- Dott. Vincenzo PALOMBA - Presidente f.f.
Dott. Giuseppe DE ROSA - Consigliere (*relatore*)
Dott. Fabio CAMPOFILONI - Referendario
Dott.ssa Cristiana CREMONESI - Referendario (*relatore*)
Dott. Matteo SANTUCCI - Referendario

PARERE
COMUNE DI PORTO SANT'ELPIDIO (FM)

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

Visto il T.U. delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 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;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, con il quale è stata istituita in ogni Regione a statuto ordinario una Sezione regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite con deliberazione n. 14 in data 16 giugno 2000, e successive modificazioni;

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, ed in particolare l'articolo 7, comma 8;

Visto l'atto di indirizzo della Sezione delle Autonomie approvato nell'adunanza del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato dalla deliberazione n. 9/SEZAUT/2009/INPR in data 3 luglio 2009 della Sezione delle Autonomie;

Vista la richiesta di parere del Comune di Porto Sant'Elpidio (FM) pervenuta per il tramite del Consiglio delle autonomie Locali in data 9 marzo 2021;

Vista la nota con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna Camera di consiglio;

Uditi i relatori, il Ref. Cristiana Cremonesi e il Cons. Giuseppe De Rosa

PREMESSO IN FATTO

Con nota trasmessa ritualmente via PEC per il tramite del CAL (*Consiglio delle Autonomie locali*), assunta agli atti al prot. n. 1036 in data 9 marzo 2021, il Comune di Porto Sant'Elpidio (FM) ha rivolto a questa Sezione una richiesta di parere ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, recante "*Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*", formulata nei seguenti termini:

"FONDO DI SOLIDARIETÀ COMUNALE FINALIZZATO AL POTENZIAMENTO DEI SERVIZI SOCIALI:

L'articolo 1 comma 792 Legge 178/2020 (Legge di Bilancio 2021) individua risorse finalizzate al finanziamento e allo sviluppo dei servizi sociali comunali svolti in forma singola o associata dai comuni delle regioni a statuto ordinario. Il contributo in parola sembrerebbe avere carattere strutturale a decorrere dal 2030.

La presente richiesta di parere è volta a conoscere gli indirizzi interpretativi della giurisprudenza contabile in merito all'effettiva incidenza rispetto ai limiti ed ai tetti di spesa in materia di personale, a normativa vigente, dell'utilizzo delle risorse derivanti dal comma 792 Legge di Bilancio 2021.

Nella fattispecie si richiede se le assunzioni di assistenti sociali, a tempo pieno ed indeterminato, a valere sulle risorse di cui al comma 792 Legge di Bilancio 2021 (risorse del fondo di solidarietà comunale per il potenziamento dei servizi sociali) possa avvenire o meno

in deroga alle ordinarie disposizioni di legge vigenti in materia di personale, specie in riferimento a vincoli, facoltà assunzionali e limiti e/o tetti di spesa previsti dalla normativa, atteso che si tratti di assunzioni di personale "etero finanziate" e disposte per specifiche disposizioni legislative e per specifici scopi.

A differenza di altri casi (a titolo esemplificativo si indicano le risorse di cui al comma 797 della Legge di Bilancio 2021 sempre destinate all'assunzione di assistenti sociali, per cui sono state emanate apposite note ministeriali ammettendo il regime di deroga ai vincoli assunzionali), non si rileva, nel dato letterale della norma in esame "comma 792 Legge di Bilancio 2021" un'espressa previsione di deroga all'utilizzo di tali risorse agli ordinari limiti e facoltà assunzionali né altre pronunce legislative in tal senso orientate."

In particolare, l'Ente dichiarava:

- 1. "Che la disposizione di legge di cui si chiede l'interpretazione è: commi 1, 1-bis e 2 dell'articolo 33 del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34 ed il rapporto con ARTICOLO 1 COMMA 792 LEGGE 178/2020";*
- 2. la propria tesi interpretativa in merito alla disposizione di legge citata: "trattasi di risorse etero finanziate e pertanto non impattanti sui limiti di spesa per il personale previsti dalla vigente normativa; Atteso che la facoltà assunzionale degli enti locali sia determinata (anche) in base ad un valore percentuale definito "soglia" ed ottenuto dalla media delle entrate correnti/spesa di personale, appare evidente che qualsiasi entrata corrente aggiuntiva (nella fattispecie proveniente da altro soggetto) modifichi, innalzandolo, il valore di spesa programmabile che dall'applicazione di tale percentuale si possa ricavare. Ed allora, ammettendo la natura vincolata dell'entrata in questione, a copertura alla relativa uscita, il valore di spesa di personale aumenterebbe ma non così la percentuale/valore soglia rispetto alle entrate correnti (neutralità finanziaria). Per tale ragione si ritiene che l'entrata etero finanziata non incida nei tetti assunzionali nella misura in cui tale rapporto di equilibrio sia mantenuto. I restanti limiti derivanti dal rispetto dei tetti di spesa del triennio 2011-2013, storicizzata, sembrerebbero invece recessivi rispetto a risorse appositamente stanziare dal legislatore con vincolo di destinazione e per specifiche finalità."*

Conclusivamente, il Comune affermava l'ammissibilità della richiesta nonché l'insussistenza di pareri di altre Sezioni di controllo della Corte dei conti

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Ammissibilità del parere.

Secondo il consolidato orientamento della magistratura contabile, con riguardo all'esame di una richiesta di parere presentata ai sensi dell'articolo 7, comma 8, legge n. 131/2003, in considerazione della natura eccezionale della funzione consultiva della Corte e della conseguente esclusione della possibilità di configurare tale attività quale consulenza generale sull'attività dell'Amministrazione locale, occorre preliminarmente verificare la sussistenza dei requisiti di ammissibilità della richiesta stessa sotto il profilo sia soggettivo sia oggettivo.

In proposito, la Sezione delle Autonomie ha definito gli indirizzi ed i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo con la deliberazione in data 27 aprile 2004, successivamente integrata con la deliberazione, n. 9/2009, mentre sul punto si è espressa anche la deliberazione n. 54/2010 delle Sezioni Riunite della Corte; inoltre le deliberazioni della Sezione delle Autonomie n. 5/2006 e n. 3/2014, per quanto costituenti pareri resi su casi specifici, hanno contribuito a definire meglio le condizioni di ammissibilità di detta attività consultiva.

Sulla specifica materia è inoltre intervenuta la Sezione regionale di controllo per le Marche, con deliberazione n. 77/2013/PAR, dettando criteri e principi generali per la corretta attivazione della funzione consultiva presso la Sezione stessa.

1.1. Ammissibilità sotto il profilo soggettivo.

Con riguardo alla legittimazione del soggetto richiedente, ai sensi del citato articolo 7, comma 8, legge n. 131/2003, la richiesta di parere può essere formulata dalle Regioni e, tramite il Consiglio delle Autonomie Locali se istituito, anche da Comuni, Province e Città metropolitane.

Nella specie, la richiesta è stata formulata dal Sindaco del Comune di Porto Sant'Elpidio, organo rappresentativo dell'Ente, per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali. Pertanto, sotto il profilo soggettivo, la stessa è ammissibile in quanto proveniente da soggetto legittimato. Ciò in conformità alla citata deliberazione di questa Sezione n. 77/2013/PAR, la quale, in via generale, ha richiesto come indefettibile la richiesta del parere per il tramite del CAL per evitare richieste palesemente inammissibili o non sufficientemente corroborate da un adeguato supporto argomentativo.

1.2. Ammissibilità sotto il profilo oggettivo.

Alla luce della normativa e dei richiamati indirizzi interpretativi, ai fini dell'ammissibilità del parere sotto il profilo oggettivo, è necessario accertare che si tratti di quesito inerente alla materia della contabilità pubblica, avente i caratteri della generalità ed astrattezza. Ciò in quanto la funzione consultiva non deve presentare profili di interferenza con le funzioni requirenti o giurisdizionali (*con riferimento sia alla magistratura contabile che a quelle amministrativa e civile*), non può esprimersi sulla legittimità di una procedura di spesa ormai conclusa, né può tradursi, di fatto, in una immissione della Corte nei processi decisionali dell'ente territoriale.

Al riguardo, particolarmente significativa è la citata deliberazione delle Sezioni Riunite n. 54/2010, la quale ha chiaramente affermato come l'articolo 7 comma 8 della legge n. 131/2003 abbia conferito alle Sezioni regionali di controllo non già una funzione di consulenza di portata generale, bensì limitata alla "*materia di contabilità pubblica*", che non può estendersi a tutti i settori dell'azione amministrativa e a qualsivoglia attività degli Enti che abbia riflessi di natura finanziaria, comportando, direttamente o indirettamente, una spesa.

Pertanto, la nozione di contabilità pubblica assume un ambito limitato alle normative e ai relativi atti applicativi che disciplinano in generale l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore (*sistema di principi e norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici*), ricomprendendo altresì "*quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse*

pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica”.

Va evidenziato altresì che la richiesta deve essere giustificata da un interesse dell'ente alla soluzione di una questione giuridica incerta e controversa, a carattere generale e astratto. Ne discende che i casi non devono essere riferiti a fattispecie concrete, al fine di evitare da un lato l'ingerenza della Corte nelle scelte gestionali da operare (*amministrazione attiva*) e dall'altro di evitare una funzione consulenziale generale sull'attività dell'Amministrazione locale, cui spetta procedere alla adeguata valutazione ponderata di tutti gli elementi di fatto e di diritto rilevanti e adottare le conseguenti scelte decisionali. In altri termini, la funzione consultiva non può risolversi in una surrettizia forma di co-amministrazione o di cogestione, incompatibile con la posizione di neutralità e di terzietà della magistratura contabile.

In particolare, la deliberazione di questa Sezione n. 77/2013/PAR, ha individuato i requisiti minimi cui è subordinata l'operatività della funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003, prescrivendo che la stessa debba contenere determinati contenuti minimi (*tra cui, descrizione della problematica interpretativa astrattamente considerata, indicazione della norma di cui si chiede l'interpretazione, nonché delle norme alle quali la disposizione si collega e delle disposizioni attuative, indicazione delle pronunce giurisprudenziali e orientamenti resi sulla materia, prospettazione di una tesi interpretativa*). La medesima deliberazione ha evidenziato, altresì, come la richiesta di parere deve contenere la problematica interpretativa astrattamente considerata, che non deve porsi quale mezzo di risoluzione di questioni di fatto rimesse alla discrezionalità politico-amministrativa del soggetto richiedente.

Sul punto, la Sezione osserva che, a rigore dei succitati e consolidati criteri volti a perimetrarne l'ambito, l'oggetto della questione rientra nella materia della contabilità pubblica. Infatti, il quesito formulato concerne l'interpretazione di disposizioni in materia finanziaria e di spesa del personale, è formulato in termini

generali ed astratti e non incide con le funzioni giurisdizionali di questa Magistratura contabile né di altri plessi giurisdizionali.

2. Merito.

Il quesito, nella prospettazione data, inerirebbe all'interpretazione dell'articolo 33 del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34 in rapporto con l'articolo 1, comma n. 792 della legge n. 30 dicembre 2020 (Legge di Bilancio 2021). In particolare, il Comune istante ha domandato se le spese finalizzate alle assunzioni di personale avente la qualifica di assistente sociale, finanziate con le risorse incrementali del Fondo di solidarietà comunale autorizzate con la legge di bilancio per il 2021 (articolo 1, comma, 792, della legge 178/2020), debbano essere computate ai fini del rispetto dei limiti e dei tetti di spesa in materia di personale previsti dalla normativa vigente, oppure possano venir escluse in quanto le correlative risorse possono configurarsi come *“eterofinanziate e pertanto non impattanti”* sui suddetti limiti.

Deve tuttavia osservarsi che la richiesta, così formulata, di valutazione dei termini di applicabilità dell'articolo 33 del decreto-legge n. 34/2019 a specifiche risorse di Enti terzi, ritenute destinabili alle assunzioni a tempo indeterminato di personale con qualifica di assistente sociale, fondamentale impone la risoluzione, in via preliminare, del quesito concernente della giuridica destinabilità delle risorse del Fondo di solidarietà comunale alle assunzioni precitate.

Su detto aspetto pertanto si incentreranno, altresì e in particolare, i contenuti del presente parere.

2.1. Va innanzitutto richiamato che la legge n. 187/2020, all'articolo 1, pone una specifica attenzione al tema del potenziamento del sistema dei servizi sociali comunali, non solo ai commi 791 e 792, ma anche ai commi 797 e seguenti, proprio con riferimento al tema delle assunzioni, da parte dei comuni, di assistenti sociali con contratti a tempo indeterminato.

Recita il predetto comma 797: *“Al fine di potenziare il sistema dei servizi sociali comunali, gestiti in forma singola o associata, e, contestualmente, i servizi di cui all'articolo 7, comma 1, del decreto legislativo 15 settembre 2017, n. 147, **nella prospettiva del raggiungimento**, nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente, **di un livello***

*essenziale delle prestazioni e dei servizi sociali definito da un rapporto tra assistenti sociali impiegati nei servizi sociali territoriali e popolazione residente pari a 1 a 5.000 in ogni ambito territoriale di cui all'articolo 8, comma 3, lettera a), della legge 8 novembre 2000, n. 328, e dell'ulteriore obiettivo di servizio di un rapporto tra assistenti sociali impiegati nei servizi sociali territoriali e popolazione residente pari a 1 a 4.000, è **attribuito, a favore di detti ambiti**, sulla base del dato relativo alla popolazione complessiva residente:*

*a) **un contributo** pari a 40.000 euro annui per ogni assistente sociale assunto a tempo indeterminato dall'ambito, ovvero dai comuni che ne fanno parte, in termini di equivalente a tempo pieno, in numero eccedente il rapporto di 1 a 6.500 e fino al raggiungimento del rapporto di 1 a 5.000;*

*b) **un contributo** pari a 20.000 euro annui per ogni assistente sociale assunto a tempo indeterminato dall'ambito, ovvero dai comuni che ne fanno parte, in termini di equivalente a tempo pieno, in numero eccedente il rapporto di 1 a 5.000 e fino al raggiungimento del rapporto di 1 a 4.000".*

I contributi in argomento, di natura strutturale e di carattere premiale - in quanto correlati al raggiungimento degli indicati rapporti di assistenti sociali/popolazione residente - sono attribuiti dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, a valere sul Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale (rif.: articolo 1, precit., comma 799, all'ultimo periodo altresì disponente: "I contributi di cui al comma 797 non spettano in caso di mancata o tardiva trasmissione delle informazioni previste dal comma 798").

Inoltre, ai sensi del successivo comma 801: "Per le finalità di cui al comma 797, **a valere sulle risorse di cui al comma 799** e nel limite delle stesse nonché dei vincoli assunzionali di cui all'articolo 33 del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 giugno 2019, n. 58, **i comuni possono effettuare assunzioni di assistenti sociali, con rapporto di lavoro a tempo indeterminato**, fermo restando il rispetto degli obiettivi del pareggio di bilancio, in deroga ai vincoli di contenimento della spesa di personale di cui all'articolo 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e all'articolo 1, commi 557 e 562, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, anche ai sensi dell'articolo 57, comma 3-septies,

del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126."

Per l'effetto del precitato comma 801, quindi:

1) le risorse a valere sul "Fondo Povertà" risultano destinabili alle assunzioni di nuovo personale con la qualifica di assistente sociale (*nel limite delle stesse e nel rispetto dei vincoli assunzionali previsti dall'articolo 33 del decreto-legge n. 34/2019, vale a dire 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, anche differenziata per fascia demografica, della media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati, considerate al netto di quelle la cui destinazione è vincolata, ivi incluse, per le finalità di cui al presente comma, quelle relative al servizio sanitario nazionale ed al netto del fondo crediti di dubbia esigibilità stanziato in bilancio di previsione*);

2) per il periodo in cui il predetto contributo, anche parziale, viene garantito, il finanziamento e le relative spese di personale non rilevano ai fini del rispetto del **valore soglia** di cui al predetto articolo 33 del decreto-legge n. 34/2019; ciò, in applicazione dell'articolo 57, comma 3-septies, del decreto-legge n. 104/2020 («*Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia*»), convertito nella legge n. 126/2020, che tanto dispone in via generale a decorrere dall'anno 2021, per le spese di personale riferite alle assunzioni finanziate integralmente da risorse provenienti da altri soggetti, ove "*espressamente finalizzate a nuove assunzioni e previste da apposita normativa*".

Con riferimento alle risorse di cui al "Fondo Povertà" di che trattasi, pertanto, la Corte dei conti ha pacificamente riconosciuto che: "*Per espressa previsione legislativa... a decorrere dal 2021, le assunzioni di personale etero-finanziate, ivi incluse quelle di assistenti sociali effettuate con i contributi di cui all'articolo 1, comma 797 e ss. della legge n. 178/2020, non rilevano ai fini della determinazione degli spazi assunzionali di cui all'articolo 33 del decreto-legge n.34/2019*" (Corte dei conti, Sezione controllo Lombardia, n. 65/PAR/2021).

2.2. Ulteriore, rispetto l'intervento previsto dai commi 797 e seguenti, si configura quello, sempre in tema di potenziamento dei servizi sociali comunali, recato dall'articolo 1, commi 791 e 792, della legge n. 187 del 2020.

Stabilisce il comma 791, in punto di dotazione del "Fondo di solidarietà comunale" per gli anni dal 2021 al 2030:

*"791. Al fine di incrementare le risorse da destinare allo sviluppo e all'ampliamento dei servizi sociali comunali svolti in forma singola o associata dai comuni delle regioni a statuto ordinario e il livello di servizio in relazione all'aumento del numero di posti disponibili negli asilo nido comunali, la dotazione **del fondo di solidarietà comunale** è incrementata di 215.923.000 euro per l'anno 2021, di 254.923.000 euro per l'anno 2022, di 299.923.000 euro per l'anno 2023, di 345.923.000 euro per l'anno 2024, di 390.923.000 euro per l'anno 2025, di 442.923.000 euro per l'anno 2026, di 501.923.000 euro per l'anno 2027, di 559.923.000 euro per l'anno 2028, di 618.923.000 euro per l'anno 2029 e di 650.923.000 euro annui a decorrere dall'anno 2030, **con riferimento allo sviluppo dei servizi sociali**, e di 100 milioni di euro per l'anno 2022, di 150 milioni di euro per l'anno 2023, di 200 milioni di euro per l'anno 2024, di 250 milioni di euro per l'anno 2025 e di 300 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2026, per il potenziamento degli asili nido."*

Il successivo comma 792, quindi, modifica i criteri di riparto del Fondo di solidarietà comunale, aggiungendo al comma 449 dell'articolo 1 della legge 11 dicembre 2016, n. 232, le lettere dalla "d-quinquies)" alla "d septies)" (il comma 449 individua i criteri di riparto del Fondo di solidarietà comunale di cui al comma 448).

Per quanto di rilievo ai fini del presente parere, si riporta di seguito il solo testo della lettera "d-quinquies)":

*«d quinquies) destinato (n.d.r.: il FSC), quanto a 215.923.000 euro per l'anno 2021, a 254.923.000 euro per l'anno 2022, a 299.923.000 euro per l'anno 2023, a 345.923.000 euro per l'anno 2024, a 390.923.000 euro per l'anno 2025, a 442.923.000 euro per l'anno 2026, a 501.923.000 euro per l'anno 2027, a 559.923.000 euro per l'anno 2028, a 618.923.000 euro per l'anno 2029 e a 650.923.000 euro annui a decorrere dall'anno 2030, **quale quota di risorse finalizzata al finanziamento e allo sviluppo dei servizi sociali comunali svolti in forma singola o associata dai comuni delle regioni a statuto ordinario. I***

contributi di cui al periodo precedente sono ripartiti in proporzione del rispettivo coefficiente di riparto del fabbisogno standard calcolato per la funzione "Servizi sociali" e approvato dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard. Gli obiettivi di servizio e le modalità di monitoraggio, per definire il livello dei servizi offerti e l'utilizzo delle risorse da destinare al finanziamento e allo sviluppo dei servizi sociali, sono stabiliti entro il 30 giugno 2021 e successivamente entro il 31 marzo dell'anno di riferimento con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sulla base di un'istruttoria tecnica condotta dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard con il supporto di esperti del settore, senza oneri per la finanza pubblica, e previa intesa in sede di Conferenza Stato città ed autonomie locali. In caso di mancata intesa oltre il quindicesimo giorno dalla presentazione della proposta alla Conferenza Stato città ed autonomie locali, il decreto di cui al periodo precedente può essere comunque emanato. Le somme che, a seguito del monitoraggio di cui al terzo periodo, risultassero non destinate ad assicurare il livello dei servizi definiti sulla base degli obiettivi di servizio di cui al medesimo terzo periodo, sono recuperate a valere sul fondo di solidarietà comunale attribuito ai medesimi comuni o, in caso di insufficienza dello stesso, secondo le modalità di cui ai commi 128 e 129 dell'articolo 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228".

In definitiva l'articolo 1, commi 791 e 792, della legge di Bilancio 2021, impregiudicata la dotazione del Fondo di solidarietà comunale per le sue componenti previgenti (*cfr., al riguardo, Corte dei conti, Sezioni delle Autonomie, delib. n. 8/SEZAUT/2016/FRG "Relazione sulla gestione finanziaria degli Enti locali – esercizio 2014"*), vale a dire:

- quella "*tradizionale*" destinata al riequilibrio delle risorse storiche, una parte della quale ripartita tra i comuni delle regioni a statuto ordinario anche secondo criteri perequativi;

- quella "*ristorativa*", costituita dalle risorse necessarie al ristoro del minor gettito derivante ai comuni per le esenzioni e le agevolazioni IMU e TASI previste dalla legge di Stabilità 2016;

ha previsto e finanziato una nuova componente destinata sia allo sviluppo dei servizi sociali comunali svolti in forma singola o associata dai comuni delle

regioni a statuto ordinario [*risorse di cui alla lettera d quinquies*)] sia al potenziamento degli asili nido [*risorse di cui alla lettera d sexies*]; *n.d.r.: profilo qui non in rilievo*].

Con il d.P.C.M. 25 marzo 2021 (*pubblicato in G.U. 12/05/2021, Suppl. ord. n. 19*) sono stati definiti i criteri di composizione (*articolo 1*), di dotazione (*articolo 2*) nonché di riparto del Fondo di solidarietà comunale per l'anno 2021 per i comuni delle regioni a statuto ordinario (*articolo 3*); ai sensi dell'articolo 5, comma 6, del d.P.C.M. medesimo, nel relativo allegato 3, alla colonna 5, è riportata la quota di incremento della dotazione del Fondo per lo sviluppo dei servizi sociali spettante ai comuni delle Regioni a statuto ordinario (*quota individuata e ripartita comune per comune*),.

Dette assegnazioni sono state determinate in proporzione del coefficiente di riparto del fabbisogno *standard* relativo alla funzione "Servizi sociali", approvato dalla Commissione tecnica per i fabbisogni *standard* nella seduta del 30 settembre 2020 sulla base della nota di aggiornamento e revisione della metodologia dei fabbisogni standard nei comuni per il 2021 - definita il 28 settembre 2020 dalla Società SOSE (*Soluzioni per il Sistema Economico*) S.p.a. - elaborata sui dati relativi allo specifico Settore del triennio 2015-2017.

Sempre a mente del comma 792, all'esame, con ulteriore d.P.C.M da adottare entro il 30 giugno 2021, andranno stabiliti gli obiettivi di servizio e le modalità di monitoraggio per la definizione: sia del livello dei servizi offerti, sia dell'**utilizzo delle risorse**; ove le somme assegnate ai comuni risultassero **non destinate** ad assicurare il livello dei servizi definiti sulla base degli obiettivi di servizio, le stesse andranno recuperate; configurandosi pertanto le specifiche somme - in via del tutto innovativa per le risorse afferenti al Fondo in argomento - risultare assistite da uno vincolo di destinazione e dalla previsione di un monitoraggio conseguente, finalizzato alla verifica del corretto ed efficace utilizzo delle risorse, il cui esito potrebbe addirittura determinarne il recupero da parte dello Stato.

La Conferenza Stato-città ed autonomie locali, nella seduta straordinaria di martedì 22 giugno 2021, ha approvato lo schema di d.P.C.M. .

3. Premesso che tra le funzioni fondamentali dei Comuni è compresa la "Funzione Sociale" (che il decreto legislativo n. 216 del 2010 ha distinto negli ambiti del "Settore sociale" e nel "Settore degli asili nido") e che anche il comma 797 della legge n. 187 del 2020 ha inteso potenziare il sistema dei servizi sociali comunali - altresì e in particolare, attraverso il finanziamento a carico del "Fondo Povertà" dell'assunzione di personale a tempo indeterminato con qualifica di assistente sociale, per situazioni d'ambito con almeno 1 assistente sociale per 6.500 residenti - **occorre dunque stabilire** se anche le risorse di cui ai commi 791 e 792, a valere sul "Fondo Solidarietà," in quanto finalizzate al potenziamento sistema dei servizi sociali comunali:

- siano destinabili all'assunzione di assistenti sociali a tempo indeterminato nei casi di situazioni d'ambito con rapporto inferiore al predetto rapporto di 1/6500 (*non giustificandosi in radice l'attribuzione di un contributo superiore alla correlata spesa, già previsto in via "premiale" dal comma 797*);

- in quali termini le entrate concernenti il predetto contributo a valere sul "Fondo Solidarietà" e le rispettive spese, potrebbero derogare dai limiti e dai vincoli materia assunzionale comunque indicati nel comma 801, dell'articolo 1, della legge n. 187 del 2020.

Le risposte a entrambi i quesiti debbono essere negative, per quanto di successiva motivazione.

3.1. Sotto il profilo dell'interpretazione letterale rileva fundamentalmente che le risorse *ex* commi 791 e 792 non risultano espressamente utilizzabili - diversamente da quelle afferenti al "Fondo Povertà" - per le assunzioni a tempo indeterminato di personale con qualifica di assistente sociale.

Deve quindi osservarsi che le assunzioni di detto personale, in quanto direttamente correlate a un fondamentale compito dell'Ente locale, dovrebbero attuarsi attraverso l'utilizzo di risorse proprie dei comuni (*oggetto di specifiche assegnazioni tra cui, recentemente, quelle del Fondo per la perdita di gettito da entrate proprie correlata all'emergenza da Covid-19, di cui dall'articolo 106 del decreto-legge n. 24/2020 convertito nella legge n. 77/2020*) e che, anche nella prospettiva del sostegno statale

allo sviluppo dei servizi sociali, le risorse aggiuntive a valere sul Fondo di solidarietà comunale dovranno in ogni caso, a pena del recupero delle somme, ricollegarsi al (*rectius: giustificarsi col*) conseguimento di obiettivi da valutarsi con riferimento al soddisfacimento della domanda dell'utenza, in termini di prestazioni rese su ambiti diversificati d'intervento, solo in quota parte riferibili all'attività dello specifico personale; la competenza fondamentalmente gravante sui comuni e la contribuzione in via indistinta per obiettivi di risorse non rivestenti natura strutturale, in quanto revocabili, sono profili che, in un'ottica interpretativa di sistemica valenza, deporrebbero per la non destinabilità delle risorse *ex* commi 791 e 792, in argomento, alle assunzioni a tempo indeterminato di che trattasi.

Rileverebbe inoltre, nell'indicata prospettiva, che:

- il legislatore è intervenuto sulla materia delle assunzioni di assistenti sociali con contratti a tempo indeterminato, nell'ambito della stessa legge n. 187 del 2020, con disposizioni *ad hoc* (*i commi 797 e seguenti*) regolamentando puntualmente e congruamente ogni profilo relativo - peraltro, con volontà inequivocabilmente diretta a incentivare i comuni al raggiungimento del rapporto di un assistente sociale ogni 6.500 residenti (*pertanto, non a sovvenzionare "meramente" assunzioni della specie*)
- con una articolata disciplina di cui non vi è alcuna traccia nei commi 791 e 792;
- diversamente da quanto attuato per i commi 797 e seguenti, come rilevato anche dal Comune istante, in nessun intervento di normazione secondaria o di valenza esplicativa è stata affrontata la tematica a oggetto del parere odierno.

Di tanto fornisce un tangibile riscontro l'elencazione delle FAQ del Ministero competente, di cui al file pubblicato sul relativo sito istituzionale, riferito all'applicazione, si badi bene, non del comma 791 bensì del comma 797, con riferimento al seguente quesito: "**48: Il fondo di solidarietà dei comuni, incrementato con risorse da destinare allo sviluppo e all'ampliamento dei servizi sociali comunali svolti in forma singola o associata dai comuni delle regioni a statuto ordinario, ai sensi dell'articolo 1, comma 791 della legge di bilancio 2021, potrà essere utilizzato per raggiungere la soglia di un assistente sociale ogni 6.500**

abitanti, necessaria per accedere al contributo per gli assistenti sociali assunti a tempi indeterminato ai sensi del comma 797 del sopra citato articolo ?"

"R.: Diversamente dalle risorse destinate a finanziare l'erogazione dei contributi di cui all'articolo 1 c.797 sopra richiamato, l'incremento della dotazione del Fondo di solidarietà Comunale di cui all'articolo 1 c.791 della stessa Legge di Bilancio 2021, è più ampiamente destinato a promuovere, per una quota lo sviluppo e l'ampliamento dei servizi sociali gestiti in forma singola o associata dai Comuni delle Regioni a statuto ordinario, per l'altra l'incremento dei posti disponibili negli asili nido degli stessi Comuni. L'intervento prevede che gli obiettivi di servizio cui vincolare tali risorse siano definiti con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri sulla base dell'istruttoria tecnica condotta dalla Commissione per i fabbisogni standard. Sono in corso interlocuzioni tecniche con tale Commissione ai fini di garantire la massima efficacia combinata dei due interventi anche per i comuni e gli Ambiti territoriali che presentano condizioni di maggiore sofferenza in ambito di servizi sociali."

Nel merito è dunque avviso del Collegio - pur sul riconoscimento del rilievo delle problematiche sottese dalla FAQ-48 sopra riportata, la cui risoluzione risulterebbe tuttavia rimessa alle valutazioni del legislatore - che le risorse del Fondo di solidarietà comunale, di cui ai commi 791 e 792 dell'articolo 1, della legge n. 187/2020, nonostante finalizzate anch'esse al potenziamento sistema dei servizi sociali comunali, per chiara volontà legislativa non siano, **allo stato attuale**, destinabili all'assunzione di assistenti sociali a tempo indeterminato nei casi di situazioni d'ambito con rapporto inferiore al precitato rapporto di 1/6500.

3.2. La risposta negativa resa al quesito relativo all'utilizzabilità delle risorse in argomento, per l'assunzione con contratti a tempo indeterminato di assistenti sociali, esclude in radice che le relative entrate e le predette spese possano derogare all'attuale disciplina vincolistica.

Ritiene il Collegio di dover in ogni caso sottolineare che:

- l'eventuale utilizzo, da parte dei comuni, delle risorse ex commi 791 e 792 dell'articolo 1, della legge n. 187/2020, per assunzioni a tempo indeterminato di personale con qualifica di assistente sociale, non potrebbe comunque derogare - in mancanza di una espressa disposizione del tenore del comma 801, alle precitate

risorse ricollegabile - non solo dal rispetto degli obiettivi del pareggio di bilancio, ma altresì dall'osservanza sia dei vincoli assunzionali di cui all'articolo 33 del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, sia dei vincoli di contenimento della spesa di personale di cui all'articolo 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e all'articolo 1, commi 557 e 562, della legge 27 dicembre 2006, n. 296;

- i finanziamenti in parola - non integrando, allo stato, risorse provenienti da altri soggetti "*espressamente finalizzate a nuove assunzioni e previste da apposita normativa*" - unitamente alle correlate spese, si porrebbero in ogni caso al di fuori dell'ambito di applicazione dell'articolo 57, comma 3-*septies*, del decreto-legge n. 104/2020 convertito nella legge n. 126/2020.

P.Q.M.

nelle sopra esposte considerazioni è il parere della Sezione.

ORDINA

-che, a cura della Segreteria, la presente deliberazione sia trasmessa, in via telematica, al Sindaco del Comune di Porto Sant'Elpidio e al Presidente del Consiglio delle Autonomie Locali delle Marche.

Così deciso nelle Camere di consiglio dei giorni 9 e 23 giugno 2021, quest'ultima tenuta da remoto ai sensi dell'art. 85, e, in particolare, il comma 8-*bis*, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito con modificazioni dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, come modificato dall'articolo 26-*ter* del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104, convertito con modificazioni dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126, nonché del D.P. n. 287 del 27 ottobre 2020.

I Relatori

Giuseppe De Rosa

f.to digitalmente

Il Presidente f.f.

Vincenzo Palomba

f.to digitalmente

Cristiana Cremonesi

f.to digitalmente

Depositata in Segreteria in data 23 giugno 2021

Il Direttore della Segreteria

dott.ssa Barbara Mecozzi

f.to digitalmente