



REPUBBLICA ITALIANA
CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
CAMPANIA

composta dai Magistrati:

Maria Paola Marcia	Presidente
Massimo Gagliardi	Presidente Aggiunto
Marco Catalano	Consigliere
Emanuele Scatola	Referendario
Ilaria Cirillo	Referendario (relatore)

Nella camera di consiglio del 28 luglio 2021

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

VISTO il testo unico 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, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (TUEL);

VISTA la Legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla L.cost. 18 ottobre 2001, n. 3, ed in particolare l'art. 7, comma 8;

VISTO l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato e modificato dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 17 febbraio 2006, n. 5;

VISTA la deliberazione delle Sezioni Riunite n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;

VISTA la nota del 6 maggio 2021, acquisita in pari data al prot. n. 6296, con la quale il Sindaco del Comune di Castelvetro sul Calore (Av) ha chiesto un parere a questa Sezione ai sensi dell'art. 7, comma 8, della L. n. 131/2003, nei termini di seguito indicati;

VISTO il DPCM 9 marzo 2020, che estende a tutto il territorio nazionale le misure di cui all'art. 1 del DPCM 8 marzo 2020;

VISTO il decreto n. 20/2020 del Presidente di questa Sezione di controllo, comunicato anche alle amministrazioni assoggettate a controllo;

VISTO il D.L. n. 18 del 17 marzo 2020;

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 D.L. 3 aprile 2020, n.23, e segnatamente l'art. 36, u. c.;

VISTO il decreto n. 27/2020 del Presidente di questa Sezione di controllo, con il quale sono state fornite le nuove indicazioni operative sull'espletamento delle funzioni della Sezione di Controllo;

VISTA l'istanza di deferimento del relatore del 21/07/2021 trasmessa a mezzo email;

VISTA l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna camerale "da remoto", ex art. 4 del d.l. n.11/2020 ed analoghe disposizioni di cui all'art. 85 del d.l. n.18/2020;

UDITO telematicamente il relatore, Referendario Dott.ssa Ilaria CIRILLO;

FATTO

1) Premessa.

Con nota pervenuta alla S.R.C. per la Campania il 6 maggio 2021 (acquisita al prot. n.6296), il Sindaco del Comune di Castelvete sul Calore (Av) ha chiesto un parere, ai sensi dell'art. 7 della legge 5 giugno 2003, n.131.

2) Oggetto del parere

Il Sindaco del Comune di Castelvete sul Calore (Av), dopo aver richiamato le vigenti norme in tema di capacità assunzionale, ha fatto presente di aver previsto l'assunzione di una categoria C a tempo parziale, nel fabbisogno di personale 2019-21, in forza della quale ha sottoscritto in data 19/02/2019 un accordo di programma con la Regione Campania che si è assunta l'onere di svolgere, con l'ausilio del RIPAM, una procedura concorsuale, nelle forme del corso -concorso, non ancora conclusa. Procedura che, come riferito dall'istante, è stata avviata ante 20 aprile 2020. Senonchè nel frattempo, con il decreto del 17 marzo 2020, il Ministero della Funzione pubblica ha definito, tra l'altro i valori soglia di rientro dalla maggiore spesa di personale in relazione alla popolazione residente e in rapporto alle entrate correnti. In sostanza, ai sensi dell'art. 6 del predetto decreto, a far data dal 20 aprile 2020, per i comuni il cui rapporto tra spesa del personale e entrate correnti è ricompreso nel valore soglia, non possono incrementare il valore del predetto rapporto rispetto a quello corrispondente registrato nell'ultimo rendiconto approvato. Ciò posto, il Comune ha riferito che in applicazione dei richiamati criteri, ma tenuto conto dei soli dati di preconsuntivo, si collocherebbe nella fascia di valori intermedia. In ragione di ciò ha chiesto alla Sezione di sapere ove non potesse dar seguito all'assunzione per il superamento dei predetti parametri nel 2021, quali responsabilità scaturiscano dall'obbligo di restituire alla Regione le spese sostenute.

La richiesta di parere, viene espressamente formulata per ottenere la "corretta interpretazione delle norme in materia di assunzioni".

DIRITTO

3) Ammissibilità della richiesta di parere.

Secondo consolidati orientamenti della Magistratura contabile in tema di pareri, ex art. 7, comma 8, della L. n. 131/2003, occorre verificare, in via preliminare, l'ammissibilità della richiesta di parere in riferimento, sia sotto il profilo soggettivo, circa la legittimazione dell'organo richiedente, sia sotto il profilo oggettivo, circa l'attinenza dei quesiti prospettati alla materia contabile, oltre che alla loro attitudine a non creare forme (anche indirette) di co-gestione o co-amministrazione, ovvero di interferenza con la funzione giurisdizionale della Corte dei conti o di altre magistrature.

3.1) Ammissibilità soggettiva.

La richiesta di parere all'esame è ammissibile sotto il profilo soggettivo, in quanto formulata dal Sindaco del Comune, ossia dal rappresentante dell'Ente. Valgono, in proposito, gli ormai consolidati orientamenti della Sezione delle Autonomie di cui all'atto di indirizzo del 27 aprile 2004 ed alla deliberazione n. 5/AUT/2006 del 10 marzo 2006.

3.2) Ammissibilità oggettiva.

Il quesito formulato dal Comune istante è compendiato in due interrogativi:

a) se sia possibile, posto il divieto di incrementare la spesa di personale ex art. 6 del D.M. del 17/03/20 - in attuazione dell'art. 33 del D.L. 34/19 conv.L. 58/19 - procedere ad un'assunzione il cui procedimento sia stato già avviato prima del 20 aprile 2020, per la quale comunque non verrebbe a determinarsi un incremento del valore del rapporto tra spesa di personale e entrate correnti tra bilancio preventivo e consuntivo del 2020;

b) in subordine, ove non fosse possibile concludere la procedura assunzionale, a quali responsabilità si esporrebbe l'Ente per effetto del recesso dall'accordo sottoscritto con la Regione Campania e del conseguenziale obbligo di restituire le spese sostenute.

Per entrambi i quesiti deve essere vagliata l'ammissibilità sotto il profilo oggettivo, in primo luogo per l'attinenza della questione alla materia della "contabilità pubblica", così come delineata nella deliberazione delle Sezioni Riunite n. 54/CONTR del 17 novembre 2010 e, ancor prima, nella citata deliberazione della Sezione Autonomie n. 5/AUT/2006, nonché nella deliberazione della medesima Sezione delle Autonomie, n. 3/SEZAUT/2014/QMIG.

Devono essere valutate, inoltre, la generalità e l'astrattezza della questione, in quanto *"l'ausilio consultivo, per quanto possibile, deve essere reso senza che esso costituisca un'interferenza con le funzioni requirenti e giurisdizionali e ponendo attenzione ad evitare che di*

fatto si traduca in un'intrusione nei processi decisionali degli enti territoriali" (v. in proposito, tra le tante, SRC Lombardia, parere 09.06.2017 n. 185).

Quanto al primo aspetto (attinenza alla "materia di contabilità"), la Corte ha affermato che la "nozione di contabilità pubblica", pur assumendo tendenzialmente "un ambito limitato alla normativa e ai relativi atti applicativi che disciplinano [...]l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli" (deliberazione 5/AUT/2006), non può non involgere anche quelle questioni che risultino connesse "alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica [...]contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio" (SS.RR. in sede di controllo deliberazione n. 54/CONTR/2010).

In questa ampia accezione di "contabilità pubblica" rientrano i quesiti afferenti alla corretta interpretazione delle norme in materia di assunzione e dei limiti alla capacità assunzionale, allorchè il dubbio interpretativo, ove non ricomposto, rischi di compromettere la predetta finalità tutoria dell'equilibrio di bilancio (art. 81 Cost.). A tal riguardo, infatti, la Sezione Autonomie nell'esercizio della funzione nomofilattica (v. deliberazione Sezione Autonomie n. 3/SEZAUT/2014/QMIG) ha affermato che il mero ed eventuale riflesso finanziario di un atto (di rimborso, nel caso in esame) sul bilancio non può essere sufficiente a legittimare l'esercizio dell'attività consultiva. La nozione di contabilità pubblica "strumentale" all'esercizio della funzione consultiva deve quindi essere circoscritta alle attività contabili in senso stretto, non potendo le Sezioni regionali di controllo diventare organi di consulenza generale delle autonomie locali. In particolare la Sezione delle Autonomie ha osservato che se " è vero ... che ad ogni provvedimento amministrativo può seguire una fase contabile è anche vero che la disciplina contabile si riferisce solo a tale fase discendente, distinta da quella sostanziale, antecedente, del procedimento amministrativo, non disciplinata da normativa di carattere contabilistico" (v. deliberazione n. 5/SEZAUT/2006). Su tale aspetto le Sezioni Riunite in sede di controllo hanno, invero, affermato la possibilità di ricondurre alla contabilità pubblica anche "materie, estranee, nel loro nucleo originario, alla [stessa]- in una visione dinamica dell'accezione, che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri – per effetto della particolare considerazione riservata dal Legislatore, nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica". Solo al ricorrere di tale peculiare evenienza, pertanto, una materia comunemente afferente alla gestione amministrativa può integrare quella della "contabilità pubblica" (v. SS.RR. in sede di controllo deliberazione n. 54/CONTR/2010).

In ragione di ciò, il Collegio ritiene ammissibile il primo dei quesiti formulati dall'Ente (v. *supra* § 3.2 lett. a) in quanto riconducibile all'interpretazione dell'ambito applicativo temporale di una norma di coordinamento di finanza pubblica. Al contrario, il secondo quesito(v. *supra* § 3.2 lett. b), essendo volto a conoscere le conseguenze in punto di responsabilità per l'eventuale recesso dall'accordo sottoscritto con la Regione, pur potendo dallo

stesso scaturire "riflessi" economici, peraltro paventati dallo stesso Comune istante, non si ravvisa per ciò solo la competenza consultiva del giudice contabile, ravvisandosi al contrario, anche una possibile interferenza con altre funzioni intestate alla Corte dei conti, come pure con quelle di altre giurisdizioni.

Con riferimento al primo quesito ritenuto ammissibile, per la salvaguardia dei caratteri di generalità e non interferenza della funzione consultiva della Magistratura contabile con le altre funzioni della medesima e/o di altre Magistrature, la Sezione ha inteso, altresì, limitare il proprio intervento decisorio soltanto ai profili esegetico-interpretativi delle norme che assumono rilevanza nei quesiti proposti, rimettendo alla concreta attività gestoria dell'Ente, le successive scelte operative.

4. Merito.

4.1 L'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) è intervenuto a modificare la disciplina relativa alle "facoltà assunzionali", superando la logica del "turn over" in favore di quella della effettiva "sostenibilità" della spesa per la nuova assunzione. Infatti la richiamata disposizione, rapportando la spesa di personale alla consistenza delle entrate correnti - al netto del FCDE stanziato nel bilancio di previsione - consente di individuare, per ogni ente, in considerazione della fascia demografica di appartenenza, la spesa di personale finanziariamente sostenibile per le assunzioni a tempo indeterminato.

Il richiamato parametro della "sostenibilità" non ha comportato l'abrogazione tacita delle norme di contenimento della spesa di personale, aggiungendosi al preesistente "vincolo di spesa" di cui all'art. 1, comma 557 quater, della L. n. 296/2006 e ss.mm.ii. D'altra parte i due parametri di distinguono oltre che per la finalità, anche per ambito operativo. Di fatti la nuova norma mira a responsabilizzare gli enti alla previa verifica della sostenibilità di una spesa, come quella per la nuova assunzione a tempo indeterminato, destinata a "storicizzarsi". Al contrario, l'obbligo di contenimento espresso dal richiamato art. 1 comma 557 quater è rivolto all'intero aggregato "spesa di personale" con le sole eccezioni previste dalla Legge.

Peraltro, proprio al fine di regolare le possibili interferenze fra le due discipline, l'art. 7, comma 1, del D.M. adottato in data 17 marzo 2020 dal Ministro per la Pubblica amministrazione in attuazione dell'art. 33, comma 2, del D.L. 34/2019 ha espressamente previsto che *"la maggior spesa per assunzioni di personale a tempo indeterminato derivante da quanto previsto dagli articoli 4 e 5 (per i comuni che presentano una incidenza di spesa di personale sulle entrate correnti, inferiore al valore soglia) non rileva ai fini del rispetto del limite di spesa previsto dall'art. 1, commi 557-quater e 562, della legge 27 dicembre 2006, n. 296"*.

4.2. Nello specifico, il comma 2 dell'art. 33 sopra richiamato, dispone che *"A decorrere dalla data individuata dal decreto [da adottarsi da parte del Ministro della funzione pubblica di concerto con il MEF e con il Ministero dell'Interno], 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"*. Anche l'individuazione delle fasce demografiche e dei valori soglia è rinviata al medesimo decreto ministeriale a cui viene, altresì, affidato il compito di stabilire *"le relative percentuali massime annuali di incremento del personale in servizio per i comuni che si collocano al di sotto del valore soglia prossimo al valore medio, nonché un valore soglia superiore cui convergono i comuni con una spesa di personale eccedente la predetta soglia superiore"* (...) *"i comuni che registrano un rapporto compreso tra i due predetti valori soglia non possono incrementare il valore del predetto rapporto rispetto a quello corrispondente registrato nell'ultimo rendiconto della gestione approvato"*.

4.3. Con il decreto adottato in data 17 marzo 2020 (ben oltre il termine di 60 giorni previsto dal sopra richiamato art. 33) e pubblicato nella G.U.R.I. n.108 del 27/4/2020, il Ministro per la Funzione pubblica, di concerto con il Ministro dell'economia e dell'Interno, ha definito la "nuova" capacità assunzionale, individuando le fasce demografiche ed i valori soglia, nonché le percentuali massime annuali di incremento della spesa di personale a tempo indeterminato per i comuni che si collocano al di sotto dei predetti valori soglia.

4.3.1. Nel definire l'ambito applicativo, il comma 2 dell'art. 1, ha previsto espressamente la decorrenza dal 20 aprile 2020 delle *"disposizioni di cui al presente decreto e quelle conseguenti in materia di trattamento economico accessorio contenute all'art. 33, comma 2, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34"*. Come precisato nella successiva circolare interpretativa del 13 maggio 2020 (v. G.U.R.I. n. 226 dell'11/09/2020), adottata di concerto dai medesimi Ministri, la finalità è quella di preservare la validità delle procedure legittimamente avviate, nelle more dell'adozione del decreto ministeriale adottato oltre il termine previsto dalla Legge. Con la medesima circolare si precisa, a tal riguardo, che la possibilità di derogare transitoriamente ai valori soglia previsti dal D.M. 17 marzo 2020, per far salve le procedure assunzionali in corso, è consentita nel primo anno di applicazione ma non negli anni successivi. Pertanto, nel procedere alle maggiori assunzioni è necessaria una valutazione circa la capacità di rientro nei limiti di spesa del 2021 fissati dalla norma.

4.4. Il decreto attuativo del 17 marzo 2020 individua due diverse tipologie di "soglie" di spesa (v. tabelle 1 e 3 del D.M.) sulla scorta delle quali, è consentito ipotizzare tre distinte casistiche e segnatamente:

- a) Comuni con bassa incidenza della spesa di personale sulle entrate correnti, ai quali è riconosciuta una capacità di spesa aggiuntiva per assunzioni a tempo indeterminato;
- b) Comuni con elevata incidenza della spesa di personale sulle entrate correnti, ai quali è riconosciuto di attuare una riduzione graduale del rapporto spesa/entrate;
- c) Comuni con moderata incidenza della spesa di personale; tali Comuni, in ciascun esercizio di riferimento devono assicurare un rapporto fra spesa di personale ed entrate correnti non superiori a quello calcolato sulla base dell'ultimo rendiconto approvato.

4.4.1. Per i comuni rientranti nella fattispecie sub a) il D.M. riconosce la possibilità incrementare la spesa di personale registrata nell'ultimo rendiconto approvato, per assunzioni di personale a tempo indeterminato, sino ad una spesa complessiva rapportata alle entrate correnti non superiore a tale valore soglia. Tale capacità espansiva della spesa potrà però esercitarsi gradualmente secondo il ritmo di incremento massimo annuale previsto dall'art. 5 del decreto attuativo.

4.4.2. In maniera speculare, i comuni in cui, al contrario il rapporto fra spesa del personale e le entrate correnti risulti superiore al valore-soglia di cui all'art. 6 del D.M., devono attuare un percorso di graduale riduzione annuale del predetto rapporto, fino al conseguimento del valore soglia. Per conseguire gli obiettivi di rientro, possono sia operare un incremento degli accertamenti delle entrate correnti sia una riduzione della spesa di personale, eventualmente anche applicando un *turn over* inferiore al 100 per cento nel caso di cessazione di personale. La norma prevede poi un meccanismo di salvaguardia nel caso in cui il predetto obiettivo di raggiungimento del valore – soglia non sia conseguito nel 2025, consistente nella riduzione del *turn over* al 30% delle cessazioni intervenute (v.art. 33, comma 2, del decreto-legge n. 34/2019).

4.4.3. Infine, rientrano nella terza fattispecie, 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 D.M. per ciascuna fascia demografica. Per tali enti, in cui pare collocarsi anche il Comune istante, non è fatto assoluto divieto di procedere ad assunzioni onde preservare il valore soglia calcolato sulla base dell'ultimo rendiconto approvato. Tali enti, infatti, possono procedere a nuove assunzioni, purchè l'aumento della propria spesa di personale sia bilanciato da un incremento delle entrate correnti tale da lasciare invariato il predetto rapporto.

P.Q.M.

La Corte dei Conti

Sezione regionale di controllo per la Campania

DICHIARA

Oggettivamente inammissibile il secondo quesito formulato (v. supra §3.2 sub lett. b) e rende il parere nei termini di cui in motivazione.

DISPONE

che la presente deliberazione sia trasmessa, a cura della Segreteria della Sezione al Sindaco del comune di Castelvetero sul Calore (Av).

Così deliberato nella camera di consiglio "da remoto" del 28 luglio 2021.

Il Relatore
Ilaria Cirillo

Il Presidente
Maria Paola Marcia

Depositata in Segreteria in data 29 luglio 2021

Il Direttore della Segreteria
dott. Giuseppe Imposimato