**Deliberazione n. 184/2024/PAR**

**LA CORTE DEI CONTI**

**Sezione Regionale di Controllo per la Liguria**

composta dai magistrati:

| | |
|---|---|
| dott.ssa Maria Teresa POLVERINO | Presidente |
| dott. Donato CENTRONE | Consigliere |
| dott. Claudio GUERRINI | Consigliere |
| dott. Alessandro VISCONTI | Consigliere |
| dott.ssa Federica LELLI | Referendario (relatore) |
| dott.ssa Caterina Angela MARRA | Referendario |
| dott.ssa Vitaliana VITALE | Referendario |

nella camera di consiglio del 19 dicembre 2024 ha assunto la seguente

**DELIBERAZIONE**

VISTO l'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

VISTA la nota n. 32 del 15 aprile 2024 – acquisita al protocollo della Sezione n. 2576 del 17 aprile 2024 – con cui il Sindaco del Comune di Genova (GE) ha formulato una richiesta di parere per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali;

VISTA la delibera di questa Sezione n. 161/2024/QMIG;

VISTA la delibera della Sezione delle autonomie n. 19/2024/QMIG;

VISTA l'ordinanza n. 62/2024 con cui è stata deferita la questione all'esame collegiale della Sezione;

VISTA la nota del Presidente della Sezione PC_LIG-00063 del 18 dicembre 2024, con la quale

è stata comunicata ai componenti del Collegio la possibilità di partecipazione anche tramite collegamento da remoto;

UDITO, nella suddetta camera di consiglio, il magistrato relatore, dott.ssa Federica Lelli;

**PREMESSO IN FATTO**

Con la nota in epigrafe, il Comune di Genova (GE) ha posto un quesito relativo all'interpretazione dei parametri stabiliti dal decreto ministeriale del 17 marzo 2020, a firma del Ministro per la Pubblica Amministrazione, recante "*misure per la definizione delle capacità assunzionali di personale a tempo indeterminato dei comuni*".

Al riguardo, l'Ente ha preliminarmente richiamato la vigente disciplina in materia di assunzioni di personale, contenuta all'art. 33, comma 2, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito dalla legge 28 giugno 2019, n. 58, che stabilisce la possibilità, per i comuni, di "*procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato (…) 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*".

Secondo quanto stabilito dall'art. 4 del D.M. attuativo del 17 marzo 2020, il Comune di Genova, sulla base della fascia demografica di appartenenza, è tenuto a non superare il valore soglia del 28,80 per cento. Al di sotto di tale percentuale – in sede di prima applicazione e fino al 31 dicembre 2024 – i comuni, tuttavia, ai sensi del successivo art. 5 del decreto, "*possono incrementare annualmente, per assunzioni di personale a tempo indeterminato, la spesa del personale registrata nel 2018 (…) in misura non superiore al valore percentuale indicato*" ([1]), fermo restando il rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio asseverato dall'organo di revisione e del valore soglia di cui al sopra richiamato art. 4.

Rispetto a tale cornice di riferimento, il Comune di Genova fa presente che l'art. 3 del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145 (c.d. decreto "*Anticipi*"), convertito dalla legge 15 dicembre 2023, n. 191, ha disposto, a valere sul 2024, per il personale con contratto di lavoro a tempo indeterminato, anche degli enti locali, un incremento dell'indennità di vacanza

[1] Per il 2024, per la fascia demografica di riferimento, il valore percentuale di incremento indicato dall'art. 5 del D.M. è pari al 10 per cento.

contrattuale pari a 6,7 volte il relativo valore annuo erogato. La suddetta maggiorazione ha determinato un aumento del rapporto tra spese di personale ed entrate correnti dell'Ente, con conseguenti riflessi sui parametri previsti dal D.M. del 17 marzo 2020, ai fini della definizione delle capacità assunzionali di personale a tempo indeterminato.

Ciò posto, il Comune di Genova chiede se, "***fermo restando il rispetto del valore soglia di cui all'art. 4 del D.M. del 17 marzo 2020, la percentuale incrementale di cui all'art. 5 possa non tenere conto degli aumenti di costo derivanti da sopravvenute disposizioni normative relative all'indennità di vacanza contrattuale, da corrispondere a personale già dipendente".***

Tale interpretazione, secondo la prospettazione del Comune richiedente, consentirebbe di non bloccare le capacità assunzionali a causa di aumenti di costo determinati da sopraggiunte disposizioni normative, in coerenza con la *ratio* dell'art. 5, che – non avendo di per sé un'autonoma funzione di risparmio di spesa, già garantita dalla soglia ex art. 4 – mirerebbe esclusivamente a scaglionare nel corso degli anni le assunzioni dell'ente locale, graduando l'incremento di personale nella fascia temporale di riferimento.

La mancata inclusione dell'indennità di vacanza contrattuale ai fini della determinazione della soglia incrementale di cui all'art. 5, ad avviso del Comune istante, "*apparirebbe anche coerente con la ratio della previsione normativa di cui art. 3, comma 4-ter, del decreto-legge n. 36/2022, secondo cui la spesa di personale conseguente ai rinnovi dei contratti collettivi nazionali di lavoro, riferita alla corresponsione degli arretrati di competenza delle annualità precedenti all'anno di effettiva erogazione di tali emolumenti, non rileva ai fini della verifica del rispetto dei valori soglia determinati in attuazione dell'art. 33, comma 2, del decreto-legge n. 34/2019*".

## CONSIDERATO IN DIRITTO

**1.** L'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 attribuisce alle Regioni la facoltà di richiedere ulteriori forme di collaborazione alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti ai fini della regolare gestione finanziaria, nonché dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa. La disposizione prevede anche la possibilità per le Regioni, nonché per Comuni, Province e Città metropolitane, di richiedere alle Sezioni regionali pareri in materia di contabilità pubblica, per questi ultimi – di norma – tramite il Consiglio delle autonomie locali, ove istituito.

Preliminarmente all'esame di merito dei quesiti proposti, la Sezione è chiamata a verificarne i profili di ammissibilità soggettiva (legittimazione dell'organo richiedente) e oggettiva (attinenza della questione alla materia della contabilità pubblica, generalità e astrattezza).

**1.1** Dal punto di vista **soggettivo**, la richiesta di parere risulta **ammissibile**, in quanto sottoscritta dall'organo legittimato a rappresentare l'Ente e trasmessa tramite il Consiglio delle Autonomie locali, nel rispetto quindi delle formalità previste dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003.

**1.2** Il quesito è parimenti **ammissibile** sotto il profilo **oggettivo**.

Il citato art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 prevede infatti che la Corte dei conti possa pronunciarsi su pareri richiesti dagli enti territoriali in materia di "*contabilità pubblica*". Le delibere di orientamento che negli anni si sono concentrate sulla perimetrazione di tale materia (cfr. Sezione autonomie, deliberazione 27 aprile 2004, nonché successive n. 5/2006, n. 9/2009 e n. 3 e 4/2014; Sezioni riunite in sede di controllo, n. 54/2010) hanno innanzitutto chiarito come questa non possa essere dilatata fino a comprendere, nel suo complesso, qualsiasi attività degli enti che abbia riflessi di natura finanziaria. Da tali pronunciamenti emerge, altresì, il principio secondo cui questioni – nel loro nucleo originario estranee alla contabilità pubblica intesa come stretta gestione del bilancio – possono ritenersi ad essa riconducibili secondo una visione dinamica della materia, che sposti la visuale dalla gestione strettamente intesa degli equilibri di bilancio, nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica (cfr. Sezioni riunite in sede di controllo, n. 54/2010).

Con successive deliberazioni, la Sezione delle autonomie ha, poi, ulteriormente definito ambiti e limiti della funzione consultiva, chiarendo che tale nozione dinamica di contabilità pubblica non inerisce alle materie in sé considerate quanto, piuttosto, alle specifiche questioni che, nell'ambito di tali materie, possono sorgere in relazione all'interpretazione di quelle disposizioni di coordinamento della finanza pubblica che pongono limiti e divieti strumentali al raggiungimento di specifici obiettivi di contenimento della spesa (cfr. deliberazione n. 17/2020/QMIG). Sicché, occorre distinguere tra queste questioni e quelle che hanno, invece, meri riflessi finanziari, rientrando solo le prime nella nozione "dinamica" di contabilità pubblica ed esorbitando le seconde, invece, dal suo ambito (cfr. Sez. Autonomie, deliberazioni nn. 5, 9 e 14/2022/QMIG).

Sulla base di quanto sopra esposto, deve ritenersi che l'istanza presentata dal Comune di Genova possa ritenersi ammissibile, in quanto volta a ottenere un chiarimento interpretativo su una norma di coordinamento della finanza pubblica (art. 33, comma 2, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito dalla legge 28 giugno 2019, n. 58, e successivo D.M. attuativo del 17 marzo 2020), che ha introdotto significative modificazioni alle modalità di calcolo dei limiti posti alle capacità assunzionali degli enti locali.

**2.** Passando all'esame del **merito**, occorre richiamare preliminarmente la normativa di riferimento e, in particolare, l'art. 33, comma 2, del d.l. n. 34/2019, convertito dalla l. n. 58/2019, nonché il successivo decreto attuativo del Ministro della Pubblica Amministrazione del 17 marzo 2020, che hanno significativamente riformato la materia dei **limiti finanziari posti alle assunzioni di personale a tempo indeterminato** da parte degli enti territoriali.

Come noto, la riforma ha sostituito il previgente sistema, sostanzialmente ancorato a dati storici – connessi ai risparmi di spesa derivanti dalle cessazioni di personale – introducendo, quale presupposto per l'effettuazione di assunzioni, la presenza di un **equilibrato rapporto** fra spesa complessiva di personale e media delle entrate correnti dell'ultimo triennio ([2]).

In particolare, l'art. 33, comma 2, del d.l. n. 34/2019, stabilisce che i comuni, a decorrere dal 20 aprile 2020 (cfr. art. 1 D.M. del 17 marzo 2020), 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 a un valore soglia** (in seguito, definito anche come "medio"), determinato come percentuale, differenziata per fascia demografica, rispetto alla media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati, considerate al netto del fondo crediti dubbia esigibilità stanziato in bilancio di previsione.

La disposizione, come accennato, rimette a un decreto attuativo del Ministro della pubblica amministrazione l'individuazione delle fasce demografiche, dei "*relativi valori soglia prossimi al valore medio per fascia demografica*", delle "*relative percentuali massime annuali di incremento*

[2] In termini di accertamenti, al netto dell'accantonamento a fondo crediti di dubbia esigibilità.

*del personale in servizio per i comuni che si collocano al di sotto del valore soglia prossimo al valore medio*", nonché di "*un valore soglia superiore* (in seguito, definito anche come "massimo") *cui convergono i comuni con una spesa di personale eccedente la predetta soglia*"; tutti i parametri individuati dal D.M. sono aggiornabili ogni cinque anni.

La nuova disciplina, quindi, introduce un **regime differenziato** che articola il comparto dei comuni in tre distinte categorie: i) comuni con una bassa incidenza della spesa di personale sulle entrate correnti che, nel rispetto di determinate condizioni (cfr. *infra*), possono procedere a nuove assunzioni a tempo indeterminato; ii) comuni che registrano un rapporto compreso tra il valore soglia "medio" e quello "massimo", tenuti a non incrementare il ridetto rapporto rispetto a quello registrato nell'ultimo rendiconto approvato; iii) comuni con un rapporto fra la spesa di personale (sempre al lordo degli oneri riflessi a carico dell'amministrazione) e la media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati superiore al valore soglia "massimo", chiamati ad adottare un percorso di graduale riduzione annuale, anche applicando un *turn-over* inferiore al 100 per cento, fino al conseguimento nel 2025 del predetto valore soglia ([3]).

Sotto il profilo attuativo, l'art. 3 del D.M. del 17 marzo 2020 individua **nove fasce demografiche di differenziazione**, all'interno delle quali il Comune istante ricade in quella contrassegnata dalla lettera *h)*, comprendente gli enti aventi una popolazione fra 250.000 e 1.499.999 abitanti. Il successivo art. 4, comma 1, fissa – per ciascuna fascia demografica – i rispettivi valori soglia del rapporto fra spesa per il personale ed entrate correnti (nello specifico, per i comuni che ricadono nella lettera *h)*, la soglia è pari al 28,80 per cento), ribadendo, in aderenza alla norma primaria, al successivo comma 2, la possibilità di **procedere ad assunzioni** di personale a tempo indeterminato (sempre 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 al limite del ridetto valore soglia.**

Al di sotto di tale percentuale – in sede di prima applicazione e fino al 31 dicembre 2024 – il successivo **art. 5** del decreto fissa, tuttavia, un'**ulteriore limitazione**. In particolare, i comuni "*virtuosi*" (ovvero quelli che, in ragione dell'illustrato art. 4, comma 2, registrano un valore

[3] A decorrere dal 2025, i comuni che continuano a registrare un rapporto superiore al valore soglia "massimo" devono osservare un *turn-over* pari al 30 per cento, fino al conseguimento del predetto valore soglia.

soglia inferiore a quello previsto) **possono incrementare annualmente, per assunzioni a tempo indeterminato, la spesa del personale registrata nel 2018 in misura non superiore al valore percentuale indicato** nella Tabella 2, contenuta nella medesima norma (fermo restando il rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio asseverato dall'organo di revisione e del valore soglia di cui al sopra richiamato art. 4).

Ne consegue che, ritornando al caso in esame, un comune "*virtuoso*", ricadente nella fascia demografica contrassegnata dalla lettera *h)*, al fine di effettuare nuove assunzioni a tempo indeterminato, può incrementare la spesa complessiva per il personale, rispetto a quella impegnata nel 2018, in una misura percentuale non eccedente quella prevista dal decreto (percentuale che sale dal 3 per cento per il 2020 fino al 10 per cento per il 2024, ultimo esercizio di transizione).

**3.** All'interno del descritto quadro normativo, il Comune istante riferisce che l'art. 3 del d.l. n. 145/2023 (**c.d. decreto "*Anticipi*"**), convertito dalla l. n. 191/2023, ha disposto, in via **eccezionale** e a valere sul 2024, per il personale con contratto di lavoro a tempo indeterminato, anche degli enti locali, un **incremento dell'indennità di vacanza contrattuale** pari a 6,7 volte il relativo valore annuo erogato.

La suddetta maggiorazione – a carico del bilancio degli enti locali – ha determinato un aumento del rapporto tra spese di personale ed entrate correnti dell'Ente, con conseguenti **riflessi sui sopra esposti parametri previsti dal D.M. del 17 marzo 2020** ai fini della definizione delle capacità assunzionali di personale a tempo indeterminato.

Tenuto conto che un'interpretazione letterale delle norme indurrebbe a concludere che la "*spesa del personale*" debba comprendere gli aumenti di spesa connessi ai rinnovi contrattuali (quali quelli scaturenti dal c.d. decreto "*Anticipi*") e che, conseguentemente, tali aumenti debbano essere computati sia ai fini della soglia ex art. 4 sia ai fini delle percentuali incrementali di cui all'art. 5, il Comune di Genova chiede se, "*fermo restando il rispetto del valore soglia di cui all'art. 4 del D.M. del 17 marzo 2020, la percentuale incrementale di cui all'art. 5* ***possa non tenere conto*** *degli aumenti di costo derivanti da sopravvenute disposizioni normative relative all'indennità di vacanza contrattuale, da corrispondere a personale già dipendente*".

**4.** Nell'esaminare il quesito, questa Sezione – anche al fine di non limitare irragionevolmente le capacità assunzionali degli enti che l'art. 4 qualifica come "*virtuosi*" – aveva valutato la

possibilità di escludere l'indennità di vacanza contrattuale dal calcolo dell'art. 5 del D.M., sulla base del seguente approccio interpretativo: i) valorizzando le diverse logiche e finalità degli articoli 4 e 5 del D.M. [4], era stato ipotizzato di poter applicare alle due disposizioni una diversa definizione di "*spesa di personale*" rilevante ai fini del calcolo delle soglie; ii) conseguentemente, solo con riferimento all'art. 5, era stato prospettato di estendere in via analogica il meccanismo di calcolo della norma di legge generale in materia di capacità assunzionale degli enti locali (art. 1, commi 557 e ss., della legge 27 dicembre 2006, n. 296) che, in ragione della costruzione del limite di finanza pubblica rispetto a un parametro "storico", non considera la variabile esogena degli incrementi contrattuali.

Ciò posto, in considerazione della novità della questione e del suo potenziale impatto su una pluralità di enti, questa Sezione – con deliberazione n. 161/2024/QMIG – ha sottoposto al Presidente della Corte dei conti la valutazione circa l'opportunità di **deferire la questione di massima** alla Sezione delle autonomie, ai sensi dell'art. 6, comma 4, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, o alle Sezioni Riunite in sede di controllo, ai sensi dell'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, ai fini dell'adozione di una pronuncia di orientamento generale.

**5.** La Sezione delle autonomie, con **deliberazione n. 19/2024/QMIG**, si è pronunciata sulla suddetta questione di massima chiarendo, in via preliminare, che dal punto di vista letterale gli articoli 4 e 5 del D.M. costituiscono un **unitario disposto normativo** che opera in modo inscindibile e coordinato. Stante l'impossibilità di effettuare una lettura separata delle due disposizioni, gli articoli 4 e 5 del D.M. devono necessariamente fare riferimento alla **medesima definizione** di "*spesa di personale*" che, ai sensi dell'art. 2 del decreto attuativo, è espressamente definita quale **spesa "*complessiva*"** e, dunque, tale da includere gli oneri scaturenti dai rinnovi contrattuali.

In aggiunta agli argomenti letterali, la Sezione delle autonomie ha altresì evidenziato l'impossibilità di procedere all'estensione in via analogica del meccanismo di calcolo di cui

[4] In particolare, si era osservato che, mentre il valore soglia individuato dall'art. 4 valorizza il rapporto tra due grandezze dinamiche (i.e., la spesa di personale e le entrate correnti dell'ultimo triennio), destinate a mutare nel tempo anche in funzione degli aumenti di costo derivanti dai rinnovi contrattuali (quali quelli derivanti dal c.d. decreto "*Anticipi*"), l'art. 5 introduce una dinamica di crescita della spesa a partire da un parametro statico e immutabile, quale la spesa di personale registrata nel 2018, e perciò assimilabile a quello previsto dell'art. 1, comma 557 e ss., della l. n. 296/2006, che esclude espressamente tutti "*gli oneri da rinnovo contrattuale*".

all'art. 1, comma 557 e ss., l. n. 296/2006, in considerazione delle diverse finalità perseguite rispetto all'art. 33 del d.l. n. 34/2019.

In particolare, è stato osservato che l'art. 1, comma 557 e ss., l. n. 296/2006 si pone il primario obiettivo di fissare una soglia oltre la quale non sussiste capacità di spesa per il personale, a qualsiasi titolo. In tale contesto, "*la rigidità della sanzione, per proporzionalità, comporta una minore estensione del suo presupposto: la definizione dell'aggregato rilevante viene quindi nettata dagli oneri di rinnovo contrattuale, considerati: a) la distanza temporale del paramento storico di riferimento (spesa del 2008 o media del periodo 2011-2013); b) la rigidità della tecnica normativa (il paramento è fissato direttamente dalla legge); c) che i termini del raffronto possono essere stati alterati per esigenze di adeguamento del costo della vita*".

L'art. 33 del d.l. n. 34/2019 e il relativo decreto attuativo mirano, invece, a definire le risorse che possono essere destinate, nell'esercizio di riferimento, a una specifica categoria di spesa per il personale (i.e., nuove assunzioni a tempo indeterminato): "*da questo scopo di minore portata, scaturiscono effetti contabili assai più limitati (mero vincolo contabile alla crescita) che possono essere collegati ad una fattispecie di più ampia definizione (aggregato di spesa del personale onnicomprensivo e limiti alla crescita misurati entro un range temporale quinquennale)*".

La deliberazione n. 19/2024/QMIG ha infine escluso, in termini di *ratio*, che l'art. 33 sia espressione di un *favor* generale per l'espansione della facoltà assunzionale. Quest'ultima, infatti, "*è destinata ad essere realizzata entro lo scopo finanziario principale (ossia verificare la ‹sostenibilità finanziaria› della nuova spesa e l'accesso al trattamento contabile di maggior favore) senza escludere il maggior rigore del criterio del turn-over ove necessario*". Al riguardo, la Sezione delle autonomie ha, da ultimo, precisato che **resta in ogni caso impregiudicata** la possibilità di procedere a nuove assunzioni nel rispetto dei limiti di cui all'art. 3, comma 5, del d.l. n. 90/2014, ad eccezione dei comuni rientranti nella c.d. terza fascia [5], per i quali la facoltà assunzionale per *turn-over* è inferiore al 100%.

**6.** Alla luce delle sopra riportate coordinate ermeneutiche, la Sezione delle autonomie ha dunque chiarito che: *"per gli enti che rispettano il valore soglia di cui all'art. 4 del D.M. del 17 marzo 2020, nella determinazione della percentuale incrementale di cui all'art. 5 non possono essere*

[5] Si fa riferimento ai comuni che, ai sensi del decreto attuativo, presentano un rapporto fra la spesa di personale (sempre al lordo degli oneri riflessi a carico dell'amministrazione) e la media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati superiore al valore soglia "massimo".

*esclusi gli aumenti di spesa derivanti da sopravvenute disposizioni normative relative all'indennità di vacanza contrattuale, erogata al personale dipendente. Per gli enti che, pur non superando il valore soglia previsto dall'art. 4, non realizzano le condizioni del successivo art. 5 per dar luogo alle assunzioni nel 2024, resta comunque salva la facoltà assunzionale prevista dall'art. 3, comma 5, del d.l. n. 90/2014 da esercitare nel limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente ad una spesa pari al 100% di quella relativa al personale cessato nell'anno precedente".*

**P.Q.M.**

la Sezione regionale di controllo per la Liguria della Corte dei conti – in riferimento alla richiesta di parere avanzata dal Comune di Genova – si conforma, ai sensi dell'art. 6, comma 4, del d.l. n. 174/2012, al principio di diritto enunciato dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 19/2024/QMIG.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, a cura della Segreteria, al Sindaco del Comune richiedente.

Genova, così deciso nella camera di consiglio del 19 dicembre 2024.

**Il Magistrato relatore**

(Federica Lelli)

FEDERICA LELLI
CORTE DEI CONTI
19.12.2024
13:25:08
GMT+02:00

**Il Presidente**

(Maria Teresa Polverino)

MARIA TERESA POLVERINO
CORTE DEI CONTI
19.12.2024
15:12:28
GMT+02:00

Depositato in segreteria

Il Funzionario preposto

CINZIA CAMERA
CORTE DEI CONTI
19.12.2024
15:20:16
GMT+02:00