

REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE DI CONTROLLO PER LA REGIONE SICILIANA

Nella camera di consiglio dell'Adunanza generale del 27 ottobre 2020 composta dai seguenti magistrati:

Anna Luisa CARRA	Presidente
Adriana LA PORTA	Consigliere
Alessandro SPERANDEO	Consigliere
Luciano ABBONATO	Consigliere
Tatiana CALVITTO	Referendario
Antonio TEA	Referendario – relatore
Antonino CATANZARO	Referendario
Massimo Giuseppe URSO	Referendario

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

Vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, *Modifiche al Titolo V della Parte Seconda della Costituzione*;

Visto il T.U. delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni ed integrazioni;

Visto l'art. 23 del R. D. Lgs. 15 maggio 1946, n.455 (Approvazione dello Statuto della Regione siciliana);

Visto il decreto legislativo 6 maggio 1948, n. 655 concernente l'istituzione di sezioni della Corte dei conti per la Regione siciliana, come successivamente modificato dal decreto legislativo 18 giugno 1999, n. 200, nonché dal decreto legislativo 27 dicembre 2019, n. 159;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 (Disposizioni in materia di controllo e giurisdizione della Corte dei conti);

Visto il D. Lgs. 18 giugno 1999, n. 200 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione siciliana recante integrazioni e modifiche al D. Lgs. n. 655 del 1948);

Vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione);

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3) e, in particolare, l'art.7, comma 8;

Vista la deliberazione n. 32/2013/SS.RR./PAR, in data 30 settembre 2013 delle Sezioni riunite per la Regione siciliana in sede consultiva;

Vista la deliberazione n. 354/2013/PAR, in data 14 novembre 2013, della Sezione di controllo per la Regione siciliana;

Visto il decreto-legge dell'8 marzo 2020 n. 11 recante "misure straordinarie ed urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e contenere gli effetti negativi sullo svolgimento dell'attività giudiziaria";

Visto l'art. 85 del decreto-legge del 17 marzo 2020, n.18, convertito, con modificazioni, nella legge 24 aprile 2020, n.27;

Visto l'art. 26-ter del decreto-legge del 14 agosto 2020, n. 104, convertito, con modificazioni, nella legge 13 ottobre 2020, n. 126;

Visto il decreto-legge n. 125 del 7 ottobre 2020 che ha prorogato lo stato di emergenza fino al 31 gennaio 2021, modificando l'art.1 del D.L. n. 19/2020 e gli altri DD.LL. in materia;

Visto il decreto del Presidente della Corte dei conti n. 153 del 18 maggio 2020, recante "*Regole tecniche e operative in materia di svolgimento delle camere di consiglio e delle adunanze in videoconferenza e firma digitale dei provvedimenti dei magistrati nelle funzioni di controllo della Corte dei conti*";

Visto il decreto del Presidente della Corte dei conti n. 287 del 27 ottobre 2020, contenente le "*Regole tecniche operative in materia di svolgimento in videoconferenza delle*

udienze del giudice nei giudizi innanzi alla Corte dei conti, delle camere di consiglio e delle adunanze, nonché delle audizioni mediante collegamento da remoto del Pubblico Ministero”;

Vista la richiesta di parere prot. 22395 del 29 settembre 2020 avanzata del Sindaco del Comune di Patti (ME), ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 5 giugno 2003, ed acquisita in pari data con prot. C.d.c. 6168 del 29.09.2020;

Vista l'ordinanza n. 147/2020/CONTR con la quale il Presidente ha deferito la decisione sulla richiesta di parere all'esame collegiale della Sezione convocata in adunanza generale per il 27 ottobre 2020 in videoconferenza tramite le applicazioni informatiche in dotazione;

Udito il relatore, Antonio Tea,
ha emesso la seguente

DELIBERAZIONE

Con la nota menzionata in epigrafe il Sindaco del Comune di Patti ha rivolto a questa Sezione una richiesta di parere concernente l'interpretazione della disciplina normativa relativa alle facoltà assunzionali dei comuni, come da ultimo modificata dal c.d. Decreto Crescita (D.L. n. 34 del 2019) e dal correlato decreto attuativo del 17 marzo 2019 emanato dal Ministro per la pubblica amministrazione di concerto con i Ministri dell'Economia e delle Finanze e dell'Interno, ponendo, con particolare riferimento alla situazione del personale precario, la seguente questione: *<<si chiede [...], per quanto attiene ai soggetti ASU, ex L.P.U. destinatari del regime transitorio D.lgs. n. 280/1997 ed ex art. 4, commi 1 e 2 della L.R. n. 24/2000, alla luce della novella legislativa recata dal DL 34/2019 e dal DPCM 17/03/2020, se si possa procedere all'assunzione di tale personale, anche se con il nuovo regime normativo, fondato sulla determinazione "dinamica" della capacità assunzionale, intesa quale sostenibilità finanziaria della spesa da parte dell'ente, così come determinata dai "valori soglia" individuati distintamente per fasce demografiche dal DPCM, l'Ente ha un rapporto spesa personale/entrate correnti superiore al valore soglia per fascia demografica individuato dalla tabella 3, di cui all'art. 6 del citato DPCM, stante che trattasi di assunzione subordinata alla preventiva erogazione, da parte della regione Siciliana, del contributo quinquennale finalizzato di cui all'art. 11 della L.R. 8/2017 e che al fine di garantire la necessaria*

invarianza di spesa, tale assunzione verrà contenuta, entro i limiti del predetto contributo regionale e senza che, quindi, venga ad essere intaccato il bilancio comunale ed aumentate le spese del personale>>.

In via preliminare, è necessario verificare la sussistenza delle condizioni soggettive ed oggettive di ammissibilità del quesito proposto.

Quanto al primo profilo, si rileva che la richiesta è debitamente sottoscritta dal Sindaco - legale rappresentante dell'Ente.

Quanto al secondo aspetto, di ordine oggettivo, si osserva che la questione:

a) rientra nel concetto di contabilità pubblica, come progressivamente delineato e precisato, in chiave nomofilattica, dalla Sezione delle Autonomie (con deliberazione n. 5/AUT/2006 e, più di recente, con deliberazione n. 17/SEZAUT/2020/QMIG) e dalle Sezioni riunite della Corte dei conti (cfr. delibera n. 54/CONTR/2010), trattandosi dell'interpretazione di norme volte a disciplinare facoltà assunzionali di enti territoriali (in specie, dei comuni) nell'ottica del contenimento della spesa pubblica;

b) non interferisce con altre funzioni intestate alla stessa Corte dei conti, ad altri organi giurisdizionali o a soggetti pubblici investiti dalla legge di funzioni di controllo o consulenza in determinate materie (Cfr. Sez. Riunite per la Reg. sic., par. n. 6/2011).

c) è formulata in termini sufficientemente generali ed astratti atteso che, al di là di taluni riferimenti alla vicenda concreta riportati in premessa, il dubbio giuridico è enucleato astraendo dalle peculiarità del caso di specie, in linea con le coordinate esegetiche espresse, da ultimo, dalla Sezione delle Autonomie con la citata delibera 17/SEZAUT/2020/QMIG, secondo la quale *<<L'esigenza che i quesiti siano formulati in termini generali e astratti non implica [...] un'insostenibile interpretazione in astratto, che prescinda del tutto dalla considerazione dei fatti gestionali ai quali applicare le norme coinvolte dalla richiesta stessa e che quindi spezza il necessario circolo interpretativo tra le esigenze del caso e quelle del diritto [...]. Più semplicemente, il fatto, alla cui regolazione è destinata la norma da interpretare, non sarà un fatto storico concreto, come avviene nelle controversie da risolvere in sede giurisdizionale, ma la sua concettualizzazione ipotetica,*

restando in tal modo assicurata l'esclusione di un coinvolgimento della Sezione regionale in specifiche problematiche gestionali o addirittura strumentali>>.

Il quesito pervenuto risulta, dunque, ammissibile, essendo adeguatamente soddisfatti entrambi i suddetti criteri di ordine soggettivo ed oggettivo.

Ciò premesso, nel merito si espone quanto segue.

L'art. 33, comma 2, del D.L. n. 34 del 2019, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 giugno 2019, n. 58, ha introdotto un nuovo sistema di determinazione delle capacità assunzionali dei comuni, incentrato non più sul criterio del *turn over*, ma su quello (maggiormente flessibile) della sostenibilità finanziaria della spesa di personale.

Tali disposizioni sono state attuate con decreto del Ministro della pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e il Ministro dell'interno del 17 marzo 2020, prevedendo l'effettiva decorrenza del nuovo regime dal 20 aprile 2020 ed individuando, tra l'altro, i valori-soglia, differenziati per fascia demografica, del rapporto fra spesa complessiva per tutto il personale, 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 nel bilancio di previsione.

Nel dettaglio, sono state individuate due distinte soglie che danno luogo a tre possibili casistiche:

a) comuni con bassa incidenza della spesa di personale sulle entrate correnti (c.d. "virtuosi"), che, ai sensi dell'art. 4 del decreto attuativo in commento *<<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'art. 2, non superiore al valore soglia individuato dalla Tabella 1 del comma 1 di ciascuna fascia demografica>>*;

b) comuni con moderata incidenza della spesa di personale sulle entrate correnti che, ai sensi dell'art. 6, comma 3 *<<non possono incrementare il valore del predetto*

rapporto rispetto a quello corrispondente registrato nell'ultimo rendiconto della gestione approvato>>;

c) comuni con elevata incidenza della spesa di personale sulle entrate correnti (c.d. “non virtuosi”) che, ai sensi dell’art. 6, comma 1 <<*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*>>.

Ciò posto, in relazione al quesito formulato, si tratta di comprendere se (ed eventualmente in quale misura) siano consentite, alla luce del novellato quadro normativo, assunzioni “eterofinanziate” per comuni rientranti nell’ultima delle classi elencate.

Al riguardo, è opportuno anzitutto chiarire che, rispetto alla fattispecie in analisi, non si pongono problemi di diritto transitorio o intertemporale in quanto, trattandosi di assunzioni i cui procedimenti (a quanto è dato desumere dal testo) devono essere ancora avviati, gli stessi, in ragione del principio *tempus regit actum*, non potranno che ricadere pienamente sotto la nuova normativa (cfr. Sez. Contr. Lombardia n. 74/2020/PAR).

Come sopra accennato, in base al tenore letterale delle nuove disposizioni, la circostanza che il comune esibisca un rapporto fra spese di personale ed entrate correnti, secondo le definizioni recate dall’art. 2 del decreto attuativo, superiore a quello del valore-soglia di cui alla tabella 3 dell’art. 6 del medesimo decreto, non preclude, di per sé, all’ente in questione, l’effettuazione di assunzioni di personale a tempo indeterminato (come sembra, invece, paventare il comune richiedente), ma gli impone di attuare un <<*percorso di graduale riduzione annuale*>> in modo da riportare (entro il 2025) il parametro eccedente all’interno dei valori prescritti.

In questo senso, l’art. 6, comma 1, del richiamato decreto attuativo contempla la riduzione del *turn over* solamente quale una delle possibili leve (accanto a quella delle entrate) su cui agire ai fini del miglioramento del parametro (con ciò confermando, implicitamente, la permanenza, anche in capo a tali enti, della facoltà di procedere a nuove assunzioni).

Ciò appare ribadito anche dalla Circolare esplicativa del 13 maggio 2020 emanata di concerto dai ministri per la Pubblica Amministrazione, dell'Economia e delle Finanze e dell'Interno, secondo la quale i comuni non virtuosi <<possono operare sia sulla leva delle entrate che su quella della spesa di personale, eventualmente "anche" applicando un turn over inferiore al 100 per cento>>.

Solo per l'ipotesi in cui detto obiettivo non sia effettivamente conseguito nell'anno 2025, è individuato un limite quantitativo tale per cui le assunzioni di personale non potranno eccedere il 30 per cento di coloro che cessano dal servizio fino al raggiungimento del valore soglia (cfr. art. 6, comma 2, del decreto attuativo).

Si tratta pertanto di valutare (e la valutazione è di esclusiva competenza dell'ente) se ed in che misura le assunzioni da effettuare risultino compatibili rispetto all'obbligo di <<graduale riduzione annuale>> del rapporto verso il valore soglia imposto dalla norma.

A tal fine, con precipuo riguardo alle assunzioni finanziate da risorse di enti terzi, va tenuto presente che l'articolo 57, comma 3-septies, del d.l. n. 104/2020, convertito in legge 126/2020, è intervenuto a sancire l'esclusione delle medesime (sia in termini di spese che di correlate entrate) dal computo del rapporto di sostenibilità finanziaria in parola disponendo, in particolare, che <<a decorrere dall'anno 2021 le spese di personale riferite alle assunzioni, effettuate in data successiva alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, finanziate integralmente da risorse provenienti da altri soggetti, espressamente finalizzate a nuove assunzioni e previste da apposita normativa, e le corrispondenti entrate correnti poste a copertura delle stesse non rilevano ai fini della verifica del rispetto del valore soglia di cui ai commi 1, 1-bis e 2 dell'articolo 33 del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 giugno 2019, n. 58, per il periodo in cui e' garantito il predetto finanziamento. In caso di finanziamento parziale, ai fini del predetto valore soglia non rilevano l'entrata e la spesa di personale per un importo corrispondente>>.

Ne deriva che, per espressa previsione legislativa, le assunzioni sostenute da risorse esterne al bilancio comunale (risorse a ciò espressamente finalizzate e

previste da apposita normativa) effettuate dopo la data di conversione in legge del decreto n. 104/2020 (vale a dire dopo il 14 ottobre 2020), non avranno incidenza ai fini della verifica del rapporto fra spese di personale ed entrate correnti a decorrere dal 2021 e per tutta la durata del finanziamento, con conseguenti effetti correttivi di cui tenere conto anche ai fini di una esatta e coerente impostazione del piano di miglioramento del parametro.

In conclusione, gli enti caratterizzati da elevata incidenza della spesa di personale sulle entrate correnti secondo le disposizioni di cui all'art. 33, comma 2, del D.L. n. 34 del 2019, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 giugno 2019, n. 58 e del relativo decreto attuativo del 17 marzo 2020 (c.d. "non virtuosi") non sono, per ciò solo, privati di ogni facoltà di effettuare assunzioni di personale a tempo indeterminato, ma l'entità dei relativi spazi assunzionali deve essere determinata in misura tale da risultare compatibile con il percorso di graduale riduzione annuale del rapporto di sostenibilità finanziaria che gli stessi sono chiamati a compiere.

P.Q.M.

la Sezione di controllo per la Regione siciliana esprime parere nei termini di cui in motivazione.

Copia della presente deliberazione sarà inviata, a cura della Segreteria, al sindaco del Comune di Patti nonché all'Assessorato Regionale delle Autonomie Locali e della Funzione pubblica - Dipartimento delle Autonomie locali.

Così deliberato in Palermo, nella camera di consiglio del 27 ottobre 2020.

IL RELATORE

(Antonio Tea)

IL PRESIDENTE

(Anna Luisa Carra)

Depositato in Segreteria in data 9 novembre 2020

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE

Fabio Guiducci