

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott.ssa Maria Riolo - Presidente

dott. Marcello Degni - Consigliere (Relatore)

dott. Giampiero Gallo - Consigliere

dott.ssa Rossana De Corato - Consigliere

dott. Luigi Burti - Consigliere

dott. Alessandra Cucuzza - Referendario

dott. Giuseppe Vella - Referendario

dott.sa Rita Gasparo - Referendario

dott. Francesco Liguori - Referendario

dott.ssa Alessandra Molina - Referendario

dott.ssa Valeria Fusano - Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio da remoto del 23 settembre 2020 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti,

modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

VISTA l'ordinanza n. 36/2020, con la quale il Presidente della Sezione ha convocato l'odierna adunanza con modalità da remoto

DATO ATTO che il collegamento è avvenuto a mezzo della piattaforma "Microsoft teams"

vista la richiesta di parere n. 1255 del 3 agosto 2020, proposta dal Sindaco del Comune di (omissis), acquisita al protocollo pareri di questa Sezione al n. 44 in data 3 agosto 2020, nell'ambito delle funzioni consultive attribuite alle Sezioni regionali di questa Corte;

vista la deliberazione n. 1/pareri/2004 del 3 novembre 2004 con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento e sulla formulazione dei pareri previsti dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

vista l'ordinanza n. 45 del 4 agosto 2020, con la quale il Presidente ha disposto l'assegnazione del parere al Consigliere Marcello Degni;

udito il relatore Consigliere Marcello Degni;

PREMESSO IN FATTO

Il Sindaco del Comune di (omissis) richiama, in premessa, il comma 2 dell'art. 33 del decreto-legge n. 34 del 2019 (come modificato dal comma 853, art. 1 della legge del 27 dicembre 2019, n. 160), convertito nella legge 58 del 2019 e il DPCM interministeriale (Funzione Pubblica, Economia e Finanze e Interno) del 17 marzo 2020, recante "Misure per la definizione delle capacità assunzionali di personale a tempo indeterminato dei comuni" (successivamente pubblicato in G.U. il 27 aprile 2020). Nella richiesta di parere si richiama altresì la "circolare sul DM attuativo dell'art. 33, comma 2, del decreto legge n.34/2019 in materia di assunzioni di personale" emanata di concerto dai ministri per la Pubblica Amministrazione, dell'Economia e delle Finanze e dell'Interno.

Procede dunque alla formulazione della richiesta di parere articolata in tre quesiti, vale a dire:

1) Sulla legittimità della deroga recata dall'art. 7, comma 1 del richiamato DPCM attuativo rispetto al limite di spesa per il personale previsto dall'art. 2, commi 557-quater e 562 della legge 27 dicembre 2006 n. 296 e, in caso affermativo, della sussistenza di "un obbligo di doppia contabilità della capacità assunzionale dell'Ente... considerando che i due metodi di calcolo risultano completamente differenti in termini di perimetro di riferimento";

2) Quali correttivi sia legittimo utilizzare per predisporre conteggi corretti per tutti gli enti coinvolti rispetto alla richiamata circolare esplicativa che indica le voci del Piano dei conti con cui registrare la spesa del personale e le entrate correnti, dato che, in alcuni casi (ad esempio quello del comune capo convenzione dell'ufficio di segreteria comunale) ciò comporterebbe "conseguenze paradossali";

3) Quali correttivi sia legittimo utilizzare rispetto alla richiamata circolare esplicativa per un insieme di voci di cui "il sistema previgente" stabiliva lo stralcio dalla spesa effettiva di personale (si indicano, a titolo esemplificativo, compensi ISTAT, straordinari elettorali, diritti di rogito, incentivi codice contratti, incentivi recupero evasione tributaria, rimborsi incarichi in altri enti).

CONSIDERATO IN DIRITTO

In via preliminare la Sezione ritiene la valida costituzione del Collegio mediante collegamento da remoto, stante il perdurare dello stato di emergenza epidemiologica per COVID-19 e tenuto conto che l'esercizio dell'attività consultiva, ex art. 7 comma 8 della legge n. 131/2003, non implica alcun contraddittorio con l'Ente che ha richiesto il parere.

Verifica della ammissibilità della richiesta di parere n. 1255/2020 del (omissis)

1. Soggettiva

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla riconducibilità della richiesta proveniente dal Comune di (omissis) all'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7, comma ottavo, della legge 6 giugno 2003, n. 131, norma in forza della quale Regioni, Province e Comuni possono chiedere a dette Sezioni pareri in materia di contabilità pubblica, nonché ulteriori forme di collaborazione ai fini della regolare gestione finanziaria, dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

In proposito, questa Sezione ha precisato, in più occasioni, che la funzione di cui al comma ottavo dell'art. 7 della legge n. 131 del 2003 si connota come facoltà conferita agli amministratori di Regioni, Comuni e Province di avvalersi di un organo neutrale e professionalmente qualificato per acquisire elementi necessari ad assicurare la legalità della loro attività amministrativa. I pareri e le

altre forme di collaborazione si inseriscono nei procedimenti amministrativi degli enti territoriali consentendo, nelle tematiche in relazione alle quali la collaborazione viene esercitata, scelte adeguate e ponderate nello svolgimento dei poteri che appartengono agli amministratori pubblici, restando peraltro esclusa qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione dell'ente con l'organo di controllo esterno (per tutte, v. la deliberazione di questa Sezione n. 36 del 2009).

Quanto alla legittimazione ad inoltrare le istanze di parere sotto il profilo soggettivo, nel caso di specie si osserva che il Comune rientra nel novero degli enti contemplati dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003 e che il Sindaco del Comune (omissis), attuale istante, è l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere detto parere in quanto rappresentante legale dell'ente territoriale (cfr. gli artt. 50 e 53 del T.U.E.L.); la richiesta è dunque soggettivamente ammissibile (cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 13 del 17 dicembre 2007; deliberazione n. 347/2015/PAR di questa Sezione).

2. Oggettiva

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre preliminarmente rilevare che la disposizione, contenuta nell'ottavo comma dell'art. 7 della legge 131 del 2003, deve essere raccordata con il precedente settimo comma, norma che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare: a) il rispetto degli equilibri di bilancio; b) il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma; c) la sana gestione finanziaria degli enti locali.

Lo svolgimento delle funzioni è qualificato dallo stesso legislatore come una forma di controllo collaborativo. Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che l'ottavo comma prevede forme di collaborazione ulteriori rispetto a quelle del precedente settimo comma, rese esplicite, in particolare, dall'attribuzione agli enti della facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica.

Appare conseguentemente chiaro che le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli enti locali e che, anzi, le attribuzioni consultive si connotano per l'intrinseca connessione con le funzioni sostanziali di controllo collaborativo a dette Sezioni conferite dalla legislazione positiva.

Al riguardo, le Sezioni riunite della Corte dei conti, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione unitaria di contabilità pubblica incentrata sul "sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici", da intendersi in senso dinamico

anche in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri (delibera n. 54 del 2010).

I quesiti in materia di assunzione di personale contenuti nella richiesta di parere del Comune (omissis) sono formulati in termini generali e astratti e si riferiscono alla materia della contabilità pubblica, investendo l'efficacia nel tempo e l'interpretazione della normativa introduttiva di nuovi criteri per la determinazione della spesa complessiva di tutto il personale dipendente. Sono quindi oggettivamente ammissibili.

MERITO

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, ha apportato significative modificazioni alle facoltà assunzionali dei Comuni, stabilendo che:

"A decorrere dalla data individuata dal decreto di cui al presente comma, anche per le finalità di cui al comma 1, i comuni possono procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato in coerenza con i piani triennali dei fabbisogni di personale e fermo restando il rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio asseverato dall'organo di revisione, sino ad una spesa complessiva per tutto il personale dipendente, al lordo degli oneri riflessi a carico dell'amministrazione, non superiore al valore soglia definito come percentuale, differenziata per fascia demografica, della media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati, considerate al netto del fondo crediti dubbia esigibilità stanziato in bilancio di previsione. Con decreto del Ministro della pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e il Ministro dell'interno, previa intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto sono individuate le fasce demografiche, i relativi valori soglia prossimi al valore medio per fascia demografica e 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. I comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti che si collocano al di sotto del valore soglia di cui al primo periodo, che fanno parte delle "unioni dei comuni" ai sensi dell'articolo 32 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, al solo fine di consentire l'assunzione di almeno una unità possono incrementare la spesa di personale a tempo indeterminato oltre la predetta soglia di un valore non superiore a quello stabilito con decreto di cui al secondo periodo, collocando tali

unità in comando presso le corrispondenti unioni con oneri a carico delle medesime, in deroga alle vigenti disposizioni in materia di contenimento della spesa di personale. I predetti parametri possono essere aggiornati con le modalità di cui al secondo periodo ogni cinque anni. I comuni in cui il rapporto fra la spesa di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico dell'amministrazione, e la media delle predette entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati risulta superiore al valore soglia superiore 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. A decorrere dal 2025 i comuni che registrano un rapporto superiore al valore soglia superiore applicano un turn over pari al 30 per cento fino al conseguimento del predetto valore soglia superiore. Il limite al trattamento accessorio del personale di cui all'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, è adeguato, in aumento o in diminuzione, per garantire l'invarianza del valore medio pro-capite, riferito all'anno 2018, del fondo per la contrattazione integrativa nonché delle risorse per remunerare gli incarichi di posizione organizzativa, prendendo a riferimento come base di calcolo il personale in servizio al 31 dicembre 2018."

Il Decreto attuativo del 17 marzo 2020 ha individuato i valori soglia, differenziati per fascia demografica, del rapporto tra 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 in bilancio di previsione, ed ha individuato 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.

La ratio della norma è chiara ed è stata già specificata da questa Sezione in recenti pronunce (74, 93, 98 e 109 del 2020). In particolare, nella deliberazione nr. 74, si richiama una precedente pronuncia dell'Emilia-Romagna, da cui si evince la finalità dell'innovazione normativa: "si tratta di una diversa regola assunzionale con la quale viene indirettamente sollecitata la cura dell'ente nella riscossione delle entrate e la definizione con modalità accurate, del FCDE [e si] stabilisce una diversa modalità di calcolo dello spazio assunzionale dell'ente, facendo riferimento ad un parametro finanziario, di flusso, a carattere flessibile" (Controllo ER, delib. n. 32/2020/PAR).

Sotto questo profilo il comma 1 dell'art. 7 (non a caso rubricato Disposizioni attuative e finali) del DPCM, richiamato dall'istante, nello stabilire che "La maggior spesa per assunzioni di personale a tempo indeterminato derivante da quanto previsto dagli articoli 4 e 5 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" ribadisce l'intento del legislatore che ha stabilito una diversa modalità di calcolo dello spazio assunzionale a decorrere dall'entrata in vigore del richiamato decreto-legge 58 del 2019. Non si

tratta quindi di "una deroga a puntuali vincoli di spesa di natura legislativa operata per il tramite di un Decreto Ministeriale", che non sarebbe ammissibile, ma della specificazione operativa del nuovo impianto legislativo. Ne consegue che il comune non è tenuto a nessun "obbligo di doppia contabilità della capacità assunzionale" ma è richiamato, all'applicazione del nuovo metodo che, se da un lato conferisce maggiore elasticità nella politica del personale, dall'altro richiede maggiore responsabilizzazione nella gestione equilibrata delle politiche assunzionali.

Il secondo quesito evidenzerebbe alcune criticità che deriverebbero dalla circolare esplicativa emanata, di concerto, dai ministri della funzione pubblica, dell'economia e delle Finanze e dell'Interno, (punto 1.2) nella registrazione degli "impegni di competenza riguardanti la spesa complessiva del personale". In particolare, il Comune rileva che in caso di convenzione tra più comuni per la gestione dell'ufficio di segreteria comunale "la spesa complessiva del segretario Comunale è imputata integralmente al Comune Capoconvenzione, mentre i comuni aderenti, prevedendo un mero trasferimento di risorse a rimborso non rilevano la loro quota fra quella delle spese di personale, in quanto tale operazione avviene su codici di spesa diversi da quelli indicati nella Circolare".

Premesso che la Corte dei conti in sede consultiva procede all'interpretazione delle norme di legge in materia di contabilità pubblica e non svolge attività diretta a individuare le modalità applicative delle circolari esplicative e tralasciando, inoltre, ogni considerazione sul grado di coerenza delle Circolari applicative nel sistema di gerarchia delle fonti, sulla problematica prospettata dal comune giova comunque richiamare i principi generali del bilancio di cui al decreto legislativo 118 del 2011 e, nel caso di specie, il principio n.18 (prevalenza della sostanza sulla forma) che si riporta integralmente: "Se l'informazione contabile deve rappresentare fedelmente ed in modo veritiero le operazioni ed i fatti che sono accaduti durante l'esercizio, è necessario che essi siano rilevati contabilmente secondo la loro natura finanziaria, economica e patrimoniale in conformità alla loro sostanza effettiva e quindi alla realtà economica che li ha generati e ai contenuti della stessa, e non solamente secondo le regole e le norme vigenti che ne disciplinano la contabilizzazione formale. La sostanza economica, finanziaria e patrimoniale delle operazioni pubbliche della gestione di ogni amministrazione rappresenta l'elemento prevalente per la contabilizzazione, valutazione ed esposizione nella rappresentazione dei fatti amministrativi nei documenti del sistema di bilancio".

Dovrà, pertanto, essere considerata spesa di personale, dal comune capofila come anche dagli altri comuni, tutto ciò che attiene, nella sostanza, all'assunzione del personale stesso. Spetta all'ente motivare adeguatamente l'inclusione (o l'esclusione) di voci che, per loro natura, presentino eventuali ambiguità, da sciogliere sulla base del richiamato principio contabile.

Lo stesso criterio è utile per rispondere al terzo quesito, con la precisazione che le norme del "sistema previgente" che, per motivi diversi, stabiliscono "puntualmente un insieme di voci da stralciare dalla spesa effettiva del personale", non travolte dal nuovo sistema di calcolo dello spazio assunzionale, vanno con esso armonizzate. Sarà quindi responsabilità dell'Ente stabilire e motivare eventuali correttivi rispetto alla prassi precedente la riforma.

P.Q.M.

Nelle considerazioni che precedono è espresso il parere della Sezione.

Così deliberato nella Camera di consiglio da remoto del 23 settembre 2020.

Il Relatore - Marcello Degni

Il Presidente - Maria Riolo

Depositata in Segreteria il

24 settembre 2020

Il Direttore della Segreteria

Susanna De Bernardis