



REPUBBLICA ITALIANA

Corte dei conti

Sezione di controllo per la Regione siciliana

Nella camera di consiglio del 14 marzo 2023, composta dai seguenti magistrati:

| | |
|----------------------|------------------------|
| Anna Luisa CARRA | Presidente |
| Adriana LA PORTA | Consigliere |
| Alessandro SPERANDEO | Consigliere |
| Giuseppe VELLA | Referendario- Relatore |
| Antonino CATANZARO | Referendario |

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

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

VISTO il D. Lgs. 6 maggio 1948, n. 655 (Istituzione di Sezioni della Corte dei conti Regione siciliana);

VISTO la L. 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 II della Costituzione);

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

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;

VISTA la richiesta di parere del Comune di Ravanusa, prot. C.d.c. n. 0001337 del 02 febbraio 2023;

VISTO il decreto Presidenziale n. 22/2023 di nomina del relatore, referendario Giuseppe Vella;

VISTA l'ordinanza n. 24/2023 con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna Camera di consiglio;

UDITO il Magistrato relatore, referendario Giuseppe Vella
ha pronunciato la seguente

DELIBERAZIONE

sulla richiesta di parere del Comune di Ravanusa (AG)

PREMESSO IN FATTO

Il Comune di Ravanusa, con la richiesta sopra citata, sottopone all'attenzione della Sezione la richiesta di un parere in tema di assunzioni etero- finanziate.

In particolare, il comune istante chiede di conoscere la corretta interpretazione dell'art.57, comma 3 -*septies*, del decreto legge n.104 del 14 agosto 2020, convertito dalla legge 13 ottobre 2020, n.126, che disciplina le assunzioni finanziate da risorse provenienti da altri soggetti, in combinato disposto con il comma 801 dell'art.1 della L.n.178/2020 e il comma 2 dell'art.33 del D.L. n.34 /19, convertito dalla legge n.58/2019.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Preliminarmente va verificato se la richiesta di parere di cui trattasi presenta i necessari requisiti di ammissibilità, sia sotto il profilo **soggettivo**, con riferimento alla legittimazione dell'organo richiedente, sia sotto il profilo **oggettivo**, concernente l'attinenza del quesito posto alla materia della contabilità pubblica.

I due profili sono, difatti, contigui ma assolutamente non coincidenti.

1.1. In merito al primo profilo (ammissibilità soggettiva), preme puntualizzare che l'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 prevede la possibilità, per le Regioni, di chiedere alle Sezioni regionali di controllo pareri in materia di contabilità pubblica, precisando che *“Analoghe richieste possono essere formulate, di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche da Comuni, Province e Città metropolitane»*.

In riferimento al caso di specie, la richiesta di parere, in quanto presentata dal Sindaco del Comune di Ravanusa (AG) e, dunque, organo rappresentativo dell'Ente (cfr. art. 50, comma 2, del TUEL), si deve ritenere ammissibile.

1.2. Passando al secondo profilo (ammissibilità oggettiva), si osserva che la Corte dei conti, con diverse deliberazioni sia della Sezione delle Autonomie (n. 5/AUT/2006; n. 3/SEZAUT/2014/QMIG) sia delle Sezioni riunite in sede di controllo (deliberazione n. 54/CONTR/2010, emanata ai sensi dell'art. 17, comma 31, del D.L. 1 luglio 2019, n. 78, convertito dalla legge 3 agosto 2009, n. 102), ha delineato il perimetro della funzione consultiva sulla materia della *“contabilità pubblica”*, precisando che la stessa coincide con il sistema di *“norme e principi che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici”* e che, pertanto, la funzione consultiva della Corte non può essere intesa come consulenza generale.

Ancora, con la deliberazione n. 54/CONTR/2010 sopra richiamata, le Sezioni riunite in sede di controllo, nell'esprimere principi vincolanti per le Sezioni regionali di controllo relativamente al concetto di *“contabilità pubblica”*, hanno fatto riferimento ad una visione dinamica di tale accezione, che sposta *“l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri”*.

Inoltre, in relazione all'ampiezza della funzione consultiva attribuita alla Corte dei conti dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, le SS.RR. non mancavano di sottolineare che la disposizione in questione conferisce alle *“Sezioni regionali di controllo non già una funzione di consulenza di portata generale, bensì limitata alla materia di contabilità pubblica. Cosicché la funzione di cui trattasi risulta, anche, più circoscritta rispetto alle “ulteriori forme di collaborazione”, di cui la medesima succitata disposizione fa menzione, che gli Enti territoriali possono richiedere “ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa”*.

Preme precisare, inoltre, che le Sezioni regionali di controllo non possono pronunciarsi su quesiti che implicino valutazioni sui comportamenti amministrativi o attinenti a casi concreti o ad atti gestionali, già adottati o da adottare da parte dell'Ente. In tale prospettiva,

si richiama il costante orientamento della Corte dei conti alla stregua del quale la funzione consultiva non può risolversi in una surrettizia modalità di co-amministrazione, rimettendo all'Ente ogni valutazione in ordine a scelte eminentemente discrezionali (*vd. ex multis, deliberazione della Sezione regionale di controllo per le Marche n. 21/2012/PAR*).

L'istanza, dunque, non può contenere fatti gestionali specifici ma ambiti e oggetti di portata generale e, ai fini dell'ammissibilità oggettiva, il parere deve, quindi, essere connotato dalla "generalità" ed "astrattezza" del quesito posto (*vd. pronuncia Sezione delle Autonomie n. 5/AUT/2006*).

Sulla scorta delle conclusioni raggiunte in sede consultiva, difatti, l'Ente non può mirare ad ottenere l'avallo preventivo, o successivo, della magistratura contabile in riferimento alla definizione di specifici atti gestionali, tenuto anche conto della posizione di terzietà e di indipendenza che caratterizza la Corte dei conti, quale organo magistratuale.

Ciò posto, sulla base dei parametri normativi e giurisprudenziali sopra richiamati, la richiesta di parere deve ritenersi ammissibile, atteso che la questione dei "vincoli relativi alla spesa del personale" dell'Ente locale è riconducibile alla nozione di "contabilità pubblica", strumentale all'esercizio della funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

Come, infatti, ripetutamente evidenziato dalla Sezione delle Autonomie (da ultimo, si veda la deliberazione 5/2022/QMIG), l'ampliamento "dinamico" della nozione di contabilità pubblica non inerisce alle materie in sé considerate, quanto piuttosto alle specifiche questioni che, nell'ambito delle stesse, possono sorgere in relazione all'interpretazione di quelle norme di coordinamento della finanza pubblica che pongono limiti e divieti, strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di contenimento della spesa.

La linea di confine della funzione consultiva, intestata alla magistratura contabile in materia di personale, si colloca, dunque, tra disposizioni che pongono limiti e divieti strumentali al raggiungimento di specifici obiettivi di contenimento della spesa e norme che hanno meri riflessi di natura finanziaria. Le prime rientrano in una nozione dinamica di contabilità pubblica, le seconde esorbitano dal suo ambito.

Alle prime sono ascrivibili, ad esempio, le disposizioni che fissano limiti in materia di spese per il personale e vincoli alle capacità assunzionali correlati alla sostituzione di quello cessato (c.d. turn-over). La *ratio* sottesa a tali norme, infatti, consiste esclusivamente

nell'esigenza di contenimento della spesa pubblica per il personale ai fini del rispetto degli obiettivi di finanza pubblica. Nella seconda categoria di norme, rientrano le disposizioni che hanno meri riflessi finanziari, come per esempio le forme di erogazione di un retribuzione incentivante al personale.

In tal senso depone, fra l'altro, la giurisprudenza costituzionale, la quale ha evidenziato come la spesa per il personale, "per la sua importanza strategica ai fini dell'attuazione del patto di stabilità interno (data la sua rilevante entità) costituisce non già una minuta voce di dettaglio, ma un importante aggregato della spesa di parte corrente" (cfr. Corte cost. n. 61 del 2011).

Pertanto, nei limiti della riconduzione della richiesta a un piano di generalità e astrattezza, il Collegio procede al suo esame nel merito.

MERITO

La questione di diritto posta all'attenzione del Collegio concerne la corretta interpretazione dell'art.57, comma 3 -septies, del citato decreto legge n.104/2020, che disciplina le assunzioni finanziate da risorse provenienti da altri soggetti, in combinato disposto con il comma 801 dell'art.1 della L.n.178/2020 e il comma 2 dell'art.33 del D.L. n.34/19, convertito con legge n.58/2019.

In particolare, la questione posta al vaglio della Sezione attiene alla possibilità di procedere ad assunzioni etero-finanziate, di cui all'art.57, comma 3 -septies, del decreto legge n.104, da parte degli enti cd. "non virtuosi" (con elevata incidenza della spesa del personale sulle entrate correnti) , obbligati , ai sensi e per gli effetti del comma 2 dell'art.33 del D.L. n.34/19, ad adottare " *un percorso di graduale riduzione del suddetto rapporto fino al conseguimento nell'anno 2025 del predetto valore soglia anche applicando un turn over inferiore al 100%*".

La complessità della questione prospettata impone una ricostruzione sistematica della materia *de qua*, nonché l'individuazione della *ratio* sottesa a tale disciplina normativa.

Sul tema, il comma 2 dell'art.33 del D.L. n.34/2019, per quanto di interesse, prevede che:

2.OMISSIS.....*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”.

Tale disposizione, finalizzata al contenimento della spesa del personale, quale aggregato di quella “di parte corrente”, va letta secondo un’interpretazione costituzionalmente orientata, stante che la finalità, di questa come di altre norme limitative della spesa, è quella di garantire il mantenimento degli equilibri di bilancio, di cui all’art.81 della Cost., nella loro dimensione locale, nazionale e sovranazionale.

Il legislatore, dunque, con la norma *de quibus*, ha predeterminato la soglia-limite che deve essere garantita da ciascuna amministrazione pubblica, al fine di evitare che la spesa del personale, avente notevole rilevanza, possa pregiudicare, per il singolo ente prima e a livello nazionale dopo, gli equilibri di bilancio di cui all’art.81 della Costituzione, mettendo in pericolo, conseguentemente, gli obblighi assunti a livello comunitario.

Se la finalità del legislatore, è, dunque, quella di evitare che un ente pubblico, che ha costruito i propri equilibri di bilancio nel rispetto dei limiti suddetti, possa, inopinatamente pregiudicarli attraverso ingiustificati incrementi di spesa del personale, questo rischio non sussiste nella fattispecie in cui la stessa non grava sul bilancio dell’ente, in quanto spesa finanziata da altri soggetti pubblici o privati.

Siamo in presenza, dunque, in tale fattispecie, di una spesa “*neutra*” per gli equilibri di bilancio dell’ente destinatario, che, invece, rileverà, in termini di limite di spesa di personale, in quella dell’ente pubblico finanziatore (*cfr.* deliberazione Sezione di controllo per la Lombardia n.111/2012/PAR).

La conferma, tra altro, di tale conclusione, in merito alle spese etero-finanziate, può trovarsi nella deliberazione della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti n. 23/2017/QMIG, che pur attenendo a un profilo diverso a quello di specie, è espressione della *ratio* del legislatore in merito a tali tipologie di spese e ribadisce le argomentazioni sopra esposte.

La Sezione delle Autonomie, infatti, richiamando in motivazione quanto già affermato nella precedente deliberazione n. 20/2017/QMIG, ha ricordato come per le spese etero-finanziate *“la giurisprudenza della Corte ha ammesso la non applicabilità dei limiti di spesa prevista in materia di personale, non incidendo sulla gestione del bilancio per l’esercizio delle ordinarie funzioni, che gravano, invece sulle risorse proprie dell’ente”*, precisando i presupposti ed i limiti entro i quali è possibile escludere dai vincoli posti al trattamento economico accessorio complessivo le spese aventi copertura in finanziamenti vincolati da parte di soggetti terzi.

Orbene, nel caso prospettato dal comune istante, 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 (cfr. deliberazione Sezione di controllo per la Lombardia n.111/2012/PAR).

Parimenti, sulla base delle argomentazioni su esposte, stante il carattere di “neutralità” della spesa, così come sopra delineata, non vi è motivo di escludere che i cd. Enti “non virtuosi”, obbligati, ai sensi e per gli effetti del comma 2 dell’art.33 del D.L. n.34 /19, ad adottare “un percorso di graduale riduzione del suddetto rapporto fino al conseguimento nell’anno 2025 del

predetto valore soglia anche applicando un turn over inferiore al 100%”, possano avvalersi della potestà assunzione, ove in presenza di spese etero-finanziate e, pertanto, senza che impattino effettivamente sul bilancio dell’ente locale.

Ciò, ovviamente, nel rispetto di quanto previsto dall’articolo 57, comma 3-septies, del D.L. n. 104/2020, convertito in legge 126/2020 e, dunque, le corrispondenti entrate correnti poste a copertura delle stesse non rilevano ai fini della verifica del rispetto del valore soglia per il periodo in cui è garantito il predetto finanziamento e nel caso di finanziamento parziale per un importo corrispondente.

P.Q.M.

La Sezione di controllo della Corte dei conti per la Regione Siciliana esprime parere nei termini di cui in motivazione.

Copia della presente deliberazione sarà inviata, a cura della Segreteria, all’Amministrazione richiedente, nonché all’Assessorato Regionale delle Autonomie Locali e della Funzione pubblica – Dipartimento delle Autonomie locali.

Così deliberato in Palermo, nella camera di consiglio del 14 marzo 2023.

L’ESTENSORE
(Giuseppe Vella)

IL PRESIDENTE
(Anna Luisa Carra)

Depositata in segreteria il 15 marzo 2023

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE
Boris Rasura