



## CORTE DEI CONTI

### Sezione regionale di controllo per la Liguria

composta dai seguenti magistrati:

|                     |                        |
|---------------------|------------------------|
| Fabio VIOLA         | Presidente             |
| Donato CENTRONE     | Consigliere (relatore) |
| Claudio GUERRINI    | Consigliere            |
| Carmelina ADDESSO   | Primo Referendario     |
| Giovanni DALLA PRIA | Referendario           |
| Elisabetta CONTE    | Referendario           |

Nella camera di consiglio del 16 ottobre 2020, tenuta in videoconferenza, ha assunto la seguente

#### DELIBERAZIONE

Vista la nota prot. n. 276153 del 18 settembre 2020, assunta al protocollo della scrivente Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Liguria in data 21 settembre 2020, con la quale il Comune di Genova ha richiesto un parere in materia di contabilità pubblica ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista l'ordinanza n. 62 con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per la camera di consiglio del 16 ottobre 2020 per deliberare sulla ridetta richiesta di parere;

VISTI gli artt. 84, comma 6 e 85, commi 1 e 3, lett. e), del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, che hanno introdotto misure urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da "COVID-19", nonché disposizioni relative allo svolgimento delle funzioni della Corte dei conti;

VISTO il decreto del Presidente della Sezione n. 16 del 20 marzo 2020, recante misure organizzative sull'esercizio delle funzioni di controllo, emesso in attuazione dell'art. 4 del già citato decreto-legge n. 18 del 2020, al fine di contenere gli effetti negativi sullo svolgimento delle attività istituzionali;

VISTO il decreto del Presidente della Corte dei conti n. 139 del 1° aprile 2020, recante *“Regole tecniche ed operative in materia di svolgimento delle udienze in videoconferenza e firma digitale dei provvedimenti del giudice nei giudizi dinanzi alla Corte dei conti”*;

VISTO l’art. 36, comma 4, del d.l. 8 aprile 2020 n. 23, convertito dalla legge 5 giugno 2020, n. 40, recante *“Termini processuali in materia di giustizia civile, penale, amministrativa, contabile, tributaria e militare”*;

Visto il DPCM 7 ottobre 2020, che ha prorogato lo stato di emergenza da Covid-19 alla data del 31 gennaio 2021, e il correlato decreto-legge in pari data n. 125 che ha disposto le principali conseguenziali proroghe;

VISTO l’art. 26-ter del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104, inserito dalla legge di conversione 13 ottobre 2020, n. 126, che ha prorogato le misure e le facoltà attribuite dal citato art. 85 del d.l. n. 18 del 2020 fino al termine dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-19;

Udito in camera di consiglio il relatore, dott. Donato Centrone

#### **Premesso che**

Il Comune di Genova ha formulato una richiesta di parere in merito alla corretta interpretazione dei parametri fissati dal decreto del 17 marzo 2020 (*“Misure per la definizione delle capacità assunzionali di personale a tempo indeterminato dei comuni”*), a firma del Ministro per la Pubblica amministrazione, funzionali alle modalità di calcolo della capacità assunzionale di personale a tempo indeterminato da parte degli enti territoriali.

L’Ente istante richiama, in premessa, la vigente disciplina in materia, contenuta all’art. 33 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 citato DM attuativo 17 marzo 2020, il Comune di Genova, sulla base della fascia demografica di appartenenza, deve osservare il valore soglia del 28,8 per cento. Al di sotto di tale percentuale, i comuni, 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",* che, per il 2020, per la fascia demografica di riferimento, è pari al 3 per cento.

L'istanza premette, altresì, che, per fronteggiare l'emergenza conseguente al crollo del ponte autostradale "*Morandi*", il Comune ha usufruito delle facoltà previste all'art. 2 del decreto legge 28 settembre 2018, n. 109, convertito dalla legge 16 novembre 2018, n. 130, che ha consentito l'assunzione straordinaria, per gli anni 2019 e 2020, di unità di personale per le funzioni di protezione civile, di polizia locale e di supporto all'emergenza, previa autorizzazione del Commissario delegato, "*in deroga ai vincoli di contenimento della spesa di personale previsti dalla normativa vigente ed in particolare dall'articolo 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122 e dall'articolo 1, commi 557 e 562, della legge 27 dicembre 2006, n. 296*". La spesa annuale autorizzata, per gli esercizi 2019 e 2020, è pari a euro 6.381.159 (IRAP esclusa), con finanziamento totalmente a carico della contabilità speciale per l'emergenza.

Sulla base dei nuovi parametri introdotti dal d.l. n. 34 del 2019, come specificati nel decreto ministeriale del 17 marzo 2020, il Comune potrebbe procedere all'effettuazione di assunzioni a tempo indeterminato fino ad incrementare del 3 per cento la spesa di personale registrata nel 2018. Tale facoltà, tuttavia, può essere concretamente utilizzata solo non conteggiando le spese di personale finanziate dalla gestione emergenziale, presenti unicamente negli esercizi 2019 e 2020.

Nel contesto descritto, il Comune di Genova chiede un parere sulla correttezza dell'esclusione, ai fini del calcolo della spesa massima di personale legittimante il reclutamento di personale a tempo indeterminato, dei costi sostenuti per le assunzioni a tempo determinato effettuate per fronteggiare l'emergenza conseguente al crollo del "*Ponte Morandi*", consentite e finanziate dal decreto legge n. 109 del 2018 (ferma restando simmetrica esclusione dell'entrata, ugualmente straordinaria, dal calcolo del rapporto tra spesa di personale ed entrate correnti).

### **In merito all'ammissibilità della richiesta**

La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo è inserita nel quadro delle competenze che la legge 6 giugno 2003, n. 131, recante adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha attribuito alla Corte dei conti.

La richiesta di parere risulta ammissibile sotto il profilo soggettivo e procedurale, in quanto anche se sottoscritta, in un primo momento, dal Vice sindaco, ha visto successiva formale ratifica da parte del Sindaco, organo legittimato a rappresentare il Comune.

Quanto ai limiti oggettivi, occorre rilevare come l'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003 preveda la facoltà di chiedere pareri *"in materia di contabilità pubblica"*, senza attribuire alle Sezioni regionali della Corte dei conti una funzione consultiva a carattere generale. La Sezione delle Autonomie, nell'adunanza del 27 aprile 2004, aveva fissato principi e modalità per l'esercizio della funzione in esame (modificati ed integrati con le successive delibere n. 5/AUT/2006 e n. 9/SEZAUT/2009) precisando come vada ristretta alla materia della contabilità pubblica, quindi alle norme ed ai principi che regolano la formazione dei bilanci e la gestione contabile e finanziaria. In seguito, le Sezioni riunite della Corte dei conti, con una pronuncia di coordinamento, emanata ai sensi dell'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito dalla legge 3 agosto 2009, n. 102 (delibera n. 54/CONTR del 17 novembre 2010), hanno ribadito, esprimendo principi vincolanti per le Sezioni regionali, l'ampiezza della funzione consultiva in esame. In particolare, hanno precisato che la nozione di *"contabilità pubblica"* va limitata *"alle normative e ai relativi atti applicativi che disciplinano in generale l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina dei bilanci ed i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione della spesa, l'indebitamento, la rendicontazione ed i relativi controlli"*. Le medesime Sezioni riunite hanno precisato, inoltre, che la funzione consultiva della Sezione regionale di controllo sarebbe incompleta se non avesse la possibilità di svolgersi nei confronti di quei quesiti che concernono specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica (art. 117, comma terzo, della Costituzione), in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'ente e sui pertinenti equilibri di bilancio. I riferiti principi di diritto sono stati ripresi, dalle medesime Sezioni riunite, in successive pronunce (per esempio, deliberazioni n. 60/CONTR del 7 dicembre 2010 e n. 1/CONTR del 13 gennaio 2011), nonché dalla Sezione delle Autonomie (per esempio, deliberazioni n. 3/2014/QMIG e n. 24/2019/QMIG).

Sulla base di quanto sopra esposto, deve ritenersi che l'istanza presentata dal Comune possa ritenersi ammissibile, in quanto mira a ottenere un chiarimento interpretativo su una norma di coordinamento della finanza pubblica (art. 33, comma 2, del d.l. n. 34 del 2019, convertito

dalla legge n. 58 del 2019, specificata nel successivo DM 17 marzo 2020), che ha introdotto significative modificazioni alle modalità di calcolo dei limiti posti alle capacità assunzionali dei comuni e, in particolare, l'esclusione o meno, a tali fini, di spese straordinarie finanziate da terzi, profilo ampiamente affrontato dalla magistratura contabile con riguardo alla previgente disciplina (fra le tante, Sezione delle autonomie, n. 20/2017/QMG, n. 23/2017/QMIG, etc.).

### CONSIDERATO IN DIRITTO

I. La materia dei limiti finanziari posti alle assunzioni di personale a tempo indeterminato da parte degli enti territoriali è attualmente disciplinata dall'art. 33 del decreto-legge n. 34 del 2019, convertito dalla legge n. 58 del 2019, nonché dal successivo decreto attuativo del Ministro della pubblica amministrazione 17 marzo 2020. La riforma operata ha introdotto, 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 (in termini di accertamenti, al netto dell'accantonamento a fondo crediti di dubbia esigibilità), sostituendo il previgente sistema dei contingenti assunzionali parametrati ai risparmi derivanti dalle cessazioni intervenute nell'esercizio precedente (o negli esercizi precedenti). In particolare, l'art. 33, comma 2, del d.l. n. 34 del 2019 stabilisce che i comuni, a decorrere dalla data individuata dal decreto ministeriale previsto dal medesimo comma (20 aprile 2020, cfr. art. 1 DM 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 ad un valore soglia (in seguito, definito anche come *"medio"* o *"ordinario"*), 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 poi ad un decreto del Ministro della pubblica amministrazione (adottato 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, il 17 marzo scorso), l'individuazione delle *"fasce demografiche"*, dei *"relativi valori soglia prossimi al valore medio per fascia demografica"* e delle *"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” (in seguito, definito anche come “*massimo*” o “*superiore*”), tutti parametri aggiornabili ogni cinque anni (seguendo la medesima procedura approvativa).

L’art. 33, comma 2, in esame, precisa, inoltre, che i comuni che registrano un rapporto compreso tra i due predetti valori soglia (“*medio*” e “*massimo*”) non possono incrementare il ridetto rapporto rispetto a quello registrato nell’ultimo rendiconto approvato.

Invece, i comuni in cui il 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 risulti superiore al valore soglia massimo (definito come “*superiore*” dalla legge) devono 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. A decorrere dal 2025, i comuni che continuano a registrare (o, magari, registrano per la prima volta) un rapporto superiore al valore soglia “*massimo*” devono osservare un *turn over* pari al 30 per cento (si suppone, rispetto alle cessazioni di personale), fino al conseguimento del predetto valore soglia.

La disposizione si chiude precisando che il limite al complessivo trattamento accessorio del personale, stabilito dall’articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, va 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).

Come evidente, si tratta di disciplina limitativa alle assunzioni a tempo indeterminato marcatamente differente rispetto alla precedente, sostanzialmente ancorata a dati storici (in particolare, ai risparmi di spesa generatisi dalle cessazioni di personale), a loro volta figli di politiche di reclutamento variegate e stratificatisi nel corso del tempo, senza ancoramento al grado di rigidità che la spesa per il personale “*di ruolo*” ha sul bilancio complessivo dell’ente, né della sua sostenibilità in prospettiva, almeno nel medio periodo.

La nuova disciplina, invece, legittima le assunzioni a tempo indeterminato (in coerenza, naturalmente, con i piani dei fabbisogni del personale) nel momento in cui, quale presupposto (dato storico-statico), emerge (cfr. art. 2 DM 17 marzo 2020) un rapporto congruo fra spese complessive di personale dell’ultimo rendiconto e media delle entrate correnti dell’ultimo triennio (valore che esprime appunto il grado di rigidità del bilancio

dovuto alle spese di personale), a cui affianca, quale ulteriore requisito, il rispetto pluriennale dell'equilibrio complessivo di bilancio (indice dinamico), per il quale la norma richiede, in quanto frutto di stime (o, comunque, a differenza del presupposto di base, di dati non ancora consuntivati) una specifica asseverazione da parte dell'organo di revisione (riferita, appunto, alla complessiva sostenibilità finanziaria, in prospettiva almeno triennale, delle assunzioni programmate da parte del bilancio dell'ente).

Sotto il versante attuativo, il citato DM 17 marzo 2020 stabilisce, all'art. 3, nove fasce demografiche di differenziazione (all'interno delle quali il Comune istante ricade in quella contrassegnata con la lettera *h*, comprendente gli enti aventi una popolazione fra 250.000 e 1.499.999 abitanti) e fissa, all'art. 4, comma 1, i rispettivi valori soglia del rapporto fra spesa per il personale ed entrate correnti (nello specifico, pari al 28,8 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 (indicato nella Tabella 1 del decreto e da conteggiare secondo quanto disposto dal precedente art. 2).

Tuttavia, il successivo art. 5 (in aderenza agli oneri attuativi attribuiti dalla norma primaria) introduce un'ulteriore limitazione, prescrivendo che, in sede di prima applicazione e fino al 31 dicembre 2024, i comuni "*virtuosi*" (quelli che, in ragione dell'illustrato art. 4, comma 2, registrano un valore soglia inferiore a quanto esposto nella Tabella 1) possano incrementare annualmente, per assunzioni a tempo indeterminato, la spesa del personale registrata (*rectius*, impegnata) nel 2018 in misura non superiore al valore percentuale indicato nella Tabella 2, contenuta nella medesima norma. Per calare la fattispecie al caso in esame, un comune ricadente nella fascia demografica contrassegnata dalla lettera *h*), al fine di effettuare nuove assunzioni a tempo indeterminato, può incrementare, nel 2020, la spesa complessiva per il personale, rispetto a quella impegnata nel 2018 in misura percentuale non superiore al 3 per cento (percentuale che sale fino al 10 per cento nel 2024, ultimo esercizio di transizione).

**II.** All'interno del descritto quadro normativo generale, il Comune istante evidenzia la peculiarità della propria situazione (potenzialmente analoga, peraltro, ad altri enti locali del territorio nazionale, beneficianti di disposizioni legislative similari, e conseguenti finanziamenti finalizzati), posto che, in ragione dell'art. 2 del citato d.l. n. 109 del 2018

*(“Disposizioni urgenti per la città di Genova, la sicurezza della rete nazionale delle infrastrutture e dei trasporti, gli eventi sismici del 2016 e 2017, il lavoro e le altre emergenze”), convertito dalla legge n. 130 del 2018, ha potuto assumere, negli anni 2019 e 2020, per far fronte alle necessità conseguenti all'evento calamitoso del crollo del “Ponte Morandi” (unitamente alla Regione Liguria ed alla Città metropolitana di Genova, previa autorizzazione del Commissario delegato nominato con ordinanza n. 539 del 20 agosto 2018), con contratti di lavoro a tempo determinato, ulteriori unità di personale con funzioni di protezione civile, polizia locale e di supporto all'emergenza, fino a 250 unità. Le assunzioni in parola, in base a quanto riportato nell'istanza di parere, sono state autorizzate per un importo complessivo di euro 6.391.159, coperte con i fondi presenti nella contabilità speciale per l'emergenza.*

L'esposta norma del decreto-legge n. 109 del 2018, invero, prevede espressamente che le autorizzate assunzioni a tempo determinato (che hanno prodotto un incremento, eccezionale e contingente, di oneri per il Comune negli esercizi 2019 e 2020, senza, peraltro, impattare sugli equilibri di bilancio) siano effettuate *“in deroga ai vincoli di contenimento della spesa di personale previsti dalla normativa vigente”* ed *“in particolare”* a quelli prescritti dall'art. 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122 (che pone un tetto alle spese di personale assunto con contratti di lavoro c.d. flessibili) e dall'articolo 1, commi 557 e 562, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (che pone un tetto alla spesa complessiva per il personale, oggetto, peraltro, di rivisitazione e deroga, in ragione dell'introduzione della nuova disciplina per le assunzioni a tempo indeterminato, come palesato dall'art. 7, comma 1, del DM 17 marzo 2020).

L'istanza di parere, dopo aver sottolineato che le assunzioni a tempo determinato per fronteggiare l'emergenza conseguente al crollo del “Ponte Morandi” sono state effettuate, nel 2019 e 2020, attingendo ai ridetti fondi statali e non a quelli ordinari di bilancio, chiede se queste spese possano essere escluse ai fini del rispetto del, transitorio, parametro limitativo prescritto dall'art. 5 del DM 17 marzo 2020, che, come esposto, limita, fino al 2024, agli enti *“virtuosi”* (quelli che, come il Comune di Genova, si collocano sotto il valore medio percentuale fissato dall'art. 4 del medesimo decreto) la possibilità di espandere la spesa di personale, al fine di effettuare nuove assunzioni, solo fino ad un valore percentuale massimo (per il 2020, nel caso di specie, il 3 per cento), rapportato alla spesa complessivamente impegnata nel 2018 (esercizio in cui, a differenza del 2019 e 2020, nel bilancio del Comune



non erano presenti le spese derivanti dalle assunzioni a tempo determinato autorizzate dal decreto-legge n. 109 del 2018).

Infatti, mentre ai fini del rapporto fra spese di personale ed entrate correnti (il cui valore soglia, ex art. 4 del DM 17 marzo 2020, determina, quale regola generale, a regime, la capacità assunzionale massima di un comune), le spese impegnate, nel 2019 (non rileva, per il momento, il 2020), quale ultimo esercizio del triennio di rendiconti (ove approvati) da considerare ai fini della determinazione della capacità assunzionale 2020 del Comune, sono *“sterilizzate”* dallo specifico contributo statale ricevuto (e su cui gravano), rimanendo sostanzialmente, anche se non integralmente, neutre (sia per il bilancio complessivo dell'ente che ai fini della nuova disciplina delle assunzioni), differente è l'impatto sulla, ulteriore, regola limitativa transitoria posta dall'art. 5 del medesimo decreto.

Quest'ultima disposizione, infatti, per evitare di espandere eccessivamente la spesa per il personale del comparto degli enti locali, introduce, fino al 2024, un ulteriore vincolo per gli enti *“virtuosi”* (quelli che si collocano sotto i valori soglia previsti dall'art. 4 del decreto), da leggere unitamente all'onere di rientro progressivo imposto agli enti *“meno virtuosi”* (quelli che superano i valori soglia percentuali massimi posti dall'art. 6 del decreto).

Infatti, nei confronti di questi ultimi, anche se registrano una percentuale fra spese di personale ed entrate correnti superiore a quella massima consentita (per fare un esempio, per gli enti della fascia *h*), il 32,8 per cento, a fronte del 28,8 per cento fino a cui sarebbe possibile espandere la spesa il personale), il legislatore non impone un rientro immediato e nemmeno il blocco delle assunzioni, ma di adottare un *“percorso di graduale riduzione annuale del suddetto rapporto”*, fino al conseguimento, nel 2025, del valore soglia massimo (indicato nella Tabella 3 del decreto), *“anche applicando un turn over inferiore al 100 per cento”*, percentuale che si riduce, obbligatoriamente, al 30 per cento dal 2025, in caso di inadempimento (analogamente, i comuni che si collocano fra i valori soglia percentuale, medi e massimi, indicati alle tabelle 1 e 3 del decreto, non possono incrementare il valore del predetto rapporto rispetto a quello registrato nell'ultimo rendiconto approvato).

In ragione della concessione di un percorso di rientro, graduale e progressivo, ai comuni *“meno virtuosi”*, che superano le soglie percentuali massime previste dal decreto, a quelli invece *“virtuosi”* la legge non consente di effettuare assunzioni a tempo indeterminato fino al punto di raggiungere, immediatamente, la soglia percentuale media stabilita dall'art. 4

del decreto, ma di poterlo fare solo gradualmente, osservando, appunto, fino al 2024, le percentuali massime di incremento indicate nella griglia di cui alla Tabella n. 2.

Tuttavia, tale ulteriore, interinale, limitazione è costruita, contabilmente, in modo differente rispetto alla regola di carattere generale. Il decreto, infatti, invece di consentire agli enti virtuosi un percorso di progressivo incremento della percentuale fra spesa per il personale ed entrate correnti (in aderenza al simmetrico percorso di rientro prescritto agli enti meno virtuosi) fino a poter giungere, nel 2025, alla soglia media indicata dall'art. 4, individua, all'art. 5, quale esposta regola transitoria, di non aumentare la spesa di personale (slegandola dal rapporto con le entrate correnti) rispetto al 2018 (unico esercizio considerato, senza far riferimento all'ultimo anno/triennio mobile, previsto dalla regola generale) in misura superiore alle percentuali ivi elencate.

Il contesto normativo esposto, apprezzabile in quanto slega le capacità assunzionali degli enti locali dall'andamento storico degli esercizi pregressi (che, in assenza, in un passato non lontano, di vincoli alle spese per il personale, ha consentito il sedimentarsi di situazioni variegata sul territorio nazionale), ancorandole, invece, all'incidenza delle spese di personale sulle entrate correnti dell'ultimo triennio, ha posto una serie di problematiche applicative (palesate dai numerosi pareri richiesti alle Sezioni regionali di controllo della Corte dall'entrata in vigore del nuovo sistema), necessitanti di un processo interpretativo coerente (ove la lettera della norma non sia sufficiente) alla *ratio* del disegno riformatore (art. 12 disposizioni preliminari al codice civile), in attesa di eventuali interventi chiarificatori da parte del medesimo legislatore (uno dei quali, sostanzialmente ricognitivo della giurisprudenza contabile in materia, è stato adottato con l'art. 57, comma 3-*septies*, del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104, inserito dalla legge di conversione 13 ottobre 2020, n. 126, più avanti illustrato).

**III.** Nel caso posto all'attenzione dal Comune istante, l'esposto art. 2 del decreto-legge n. 109 del 2018, prevede, come detto, espressamente, che le assunzioni a tempo determinato autorizzate dal medesimo decreto (che hanno prodotto un incremento, eccezionale e contingente, di oneri per il Comune negli esercizi 2019 e 2020, senza, peraltro, impattare sugli equilibri di bilancio) siano effettuate *“in deroga ai vincoli di contenimento della spesa di personale previsti dalla normativa vigente”* ed *“in particolare”* a quelli prescritti dall'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010 (tetto alle spese di personale assunto con contratti di lavoro

c.d. flessibili) e dall'articolo 1, commi 557 e 562, della legge n. 296 del 2006 (tetto alla spesa complessiva per il personale).

Appare evidente come il legislatore si sia premurato di precisare, proprio in ragione della straordinarietà dell'intervento e della necessità di approntare misure atte a fronteggiare le esigenze dell'area, metropolitana e autostradale, nonché delle infrastrutture connesse, conseguenti al crollo del "*Ponte Morandi*", che le assunzioni temporanee di personale effettuate a valere sui fondi statali destinati a fronteggiare l'emergenza siano escluse, in generale, dai "*vincoli di contenimento della spesa di personale previsti dalla normativa vigente*", a cui, in via esemplificativa, ha associato, "*in particolare*", i limiti finanziari previsti da due norme di legge che, *ratione temporis*, più immediatamente impattavano sulla fattispecie (quelle ponenti tetti alla spesa per il personale assunto con contratti di lavoro flessibile ed a quella complessiva). Tuttavia, in ragione della deroga di carattere generale, contenuta nella prima parte dell'art. 2 del d.l. n. 109 del 2018, la previsione in parola può direttamente impattare sulla corretta applicazione delle disposizioni dettate dall'art. 33, comma e, del d.l. n. 33 del 2019 e, nello specifico, del decreto ministeriale attuativo 17 marzo 2020.

La prospettazione interpretativa contenuta nell'istanza di parere, fra l'altro, non intende derogare al limite di carattere generale posto, dal legislatore, al rapporto fra spesa di personale ed entrate correnti, né superare le percentuali soglia "*medie*" indicate nell'art. 4 del decreto ministeriale attuativo (e, tantomeno, quelle massime elencate dal successivo art. 6), ma evitare di considerare, ai fini della, transitoria, percentuale massima di incremento che un comune "*virtuoso*" deve osservare fino al 2024 (ai sensi dell'art. 5 del decreto), che ha come anno base il 2018 (scelta autonoma del decreto, non presente nella norma primaria), le spese di personale a tempo determinato impegnate nel 2019 e 2020 previa autorizzazione legislativa e autonoma copertura finanziaria (su fondi statali finalizzati). Queste ultime, infatti, hanno incrementato, negli esercizi 2019 e 2020, la spesa di personale del Comune per un oltre 6 milioni di euro (esaurendo, peraltro, i propri effetti, negli esercizi indicati), assorbendo la percentuale di incremento rispetto al 2018 (pari, nel 2020, al 3 per cento), concessa agli enti "*virtuosi*" per effettuare assunzioni di personale a tempo indeterminato.

IV. Si tratta, per inciso, di un'interpretazione corroborata da precedenti pronunciamenti della magistratura contabile, riferiti alle modalità applicative di altre disposizioni di finanza pubblica. Il Comune istante, per esempio, ricorda come la scrivente Sezione regionale di controllo, nella deliberazione n. 116/2018/PAR, abbia precisato che "*risulta possibile, anche*

*ai fini del rispetto del limite posto alla spesa complessiva per il personale, escludere le spese coperte da specifico finanziamento finalizzato proveniente da altro ente pubblico, purché vi sia assenza di ulteriori oneri a carico del bilancio dell'ente locale (principio della neutralità finanziaria) e correlazione fra l'ammontare dei finanziamenti e le assunzioni effettuate (anche sotto il profilo temporale)”, interpretazione ripresa da altre Sezioni regionali (Friuli Venezia Giulia n. 17/2019/PAR e per il Piemonte, n. 17/2019/PAR, nonché, anche se con specifico riferimento ai limiti posti al salario accessorio, dalla scrivente Sezione regionale nelle deliberazioni n. 105/2018/PAR, n. 56/2019/PAR e n. 51/2020/PAR) e avente fonte in pronunce assunte in sede nomofilattica dalle Sezioni riunite in sede di controllo (ex art. 17, comma 31, del d.l. n. 78 del 2009, convertito dalla legge n. 102 del 2009), prima, e dalla Sezione delle autonomie, dopo (ex art. 6, comma 4, del d.l. n. 174 del 2012, convertito dalla legge n. 213 del 2012).*

Anche se con riferimento specifico a differente norma limitativa di spesa, le Sezioni riunite in sede di controllo, con deliberazione n. 7/2011/CONTR, avevano escluso, dai vincoli finanziari posti ai contratti di consulenza, le spese coperte da *“finanziamenti aggiuntivi e specifici da parte di soggetti pubblici e privati”*. Diversamente, veniva chiarito, la norma finirebbe con l’impedire tali spese anche quando specificatamente finanziate *“da soggetti estranei all’ente locale”*, con l’effetto non più di conseguire risparmi, ma di ridurle *tout court*, a prescindere dall’effettivo impatto sul bilancio.

In seguito, analogo ragionamento risulta fatto proprio dalla Sezione delle Autonomie, nelle motivazioni della deliberazione n. 26/2014/QMIG, anche con riguardo ai tetti posti al salario accessorio, nella misura in cui le risorse affluiscano ai fondi solo in modo figurativo, in quanto etero-finanziate (*“risorse di provenienza esterna all’ente, con vincolo di destinazione all’origine”*), come tali prive di effettivo impatto sul bilancio dell’ente locale, senza distinguere fra soggetto finanziatore, se pubblico o privato.

Anche la deliberazione della Sezione delle autonomie n. 23/2017/QMIG, richiamando quanto riportato in una pronuncia di poco precedente, la n. 20/2017/QMIG (riferita ai tetti posti al trattamento accessorio del personale dall’art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 27 del 2017), ha adottato un orientamento omogeneo ai fini del rispetto dei limiti di finanza pubblica posti alle spese complessive del personale ed alle assunzioni con contratti c.d. flessibili (sottolineando la necessità dell’assenza di oneri a carico del bilancio dell’ente ricevente, nonché della correlazione tra durata dei contratti e perdurare dei relativi finanziamenti).

Si tratta di approdi interpretativi che valorizzano, nel presupposto dell'assenza di oneri per l'ente territoriale, l'esigenza di garantire adeguata flessibilità operativa alle amministrazioni pubbliche, l'erogazione delle cui attività istituzionali, prescritte dalla legge (statale o regionale), possono mutare nel tempo, richiedendo un temporaneo necessario incremento di spesa, specificatamente finanziato da una corrispondente entrata finalizzata. In caso contrario, si limiterebbe la possibilità, per lo Stato o per le regioni, come a qualsiasi altro ente pubblico, di delegare, avvalersi o, comunque, di utilizzare l'articolazione organizzativa di altra amministrazione, nei casi in cui la legge lo preveda, imponendo un'antieconomica duplicazione di strutture (e relativo personale) e un irrigidimento nella taratura delle dotazioni organiche (in distonia con l'esigenza di temporaneità e flessibilità, nonché di coerenza alle missioni istituzionali *pro tempore* attribuite dalla legge, alla base dell'art. 6 del d.lgs. n. 165 del 2011, come novellato dall'art. 4 del d.lgs. n. 75 del 2017).

V. Va segnalato che il legislatore, da ultimo, in aderenza agli indirizzi giurisprudenziali sopra esposti, ha dettato una regola specifica proprio con riferimento alla corretta determinazione del rapporto fra spese di personale ed entrate correnti ai fini dell'individuazione delle capacità assunzionali a tempo indeterminato, disciplinate dall'art. 33 del d.l. n. 34 del 2019. Nello specifico, il comma 3-*septies* dell'art. 57 del decreto-legge n. 104 del 2020, inserito dalla legge di conversione n. 126 del 2020, ha disposto 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 è 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”*.

La precisazione legislativa, che conferma il principio di carattere generale dell'esclusione, ai fini dell'osservanza di norme di finanza pubblica da parte degli enti territoriali, delle spese aventi fonte in finanziamenti finalizzati provenienti da altri soggetti, non impatta direttamente sul principale dubbio interpretativo sollevato dal Comune istante, incentrato sulla corretta applicazione dell'incremento massimo, ammesso nell'arco temporale transitorio 2020-2024, dall'art. 5 del DM 17 marzo 2020 (mentre, in base a quanto desumibile

dalla richiesta di parere, *“la spesa di personale rapportata alle entrate correnti risulta in ogni caso inferiore al valore soglia”*, definito dal precedente art. 4). Tuttavia, esprime un principio di carattere generale in materia di precisa determinazione delle capacità assunzionali di personale a tempo indeterminato da parte degli enti territoriali, che si pone in continuità con deroghe similari, già previste dal legislatore in casi specifici (qual è, per esempio, l’illustrato art. 2 del d.l. n. 109 del 2018) o emerse nell’elaborazione della giurisprudenza contabile (in precedenza richiamata).

**P.Q.M.**

la Sezione regionale di controllo per la Liguria, in riscontro al parere richiesto dal Comune di Genova, ritiene che possano essere esclusi, ai fini della corretta determinazione delle capacità assunzionali di personale a tempo indeterminato, disciplinate dall’art. 33, comma 2, del d.l. n. 34 del 2019, come specificate dal DM 17 marzo 2020, le spese impegnate per il reclutamento di personale a tempo determinato a valere sui finanziamenti, finalizzati e temporalmente limitati, attribuiti dallo Stato ai sensi dell’art. 2 del d.l. n. 109 del 2018, convertito dalla legge n. 162 del 2019. Il tenore letterale della disposizione in parola appare coerente con i recenti approdi della giurisprudenza contabile, in base ai quali risulta possibile, ai fini dell’osservanza dei limiti posti alla spesa complessiva per il personale, non conteggiare le spese coperte da specifico finanziamento finalizzato proveniente da altro ente pubblico (e, ove la norma sia costruita in termini di rapporto, la corrispondente entrata), purché vi sia assenza di ulteriori oneri a carico del bilancio dell’ente locale (principio di neutralità finanziaria) e correlazione fra l’ammontare del finanziamento ricevuto e le assunzioni effettuate (anche sotto il profilo temporale).

Genova, così ‘deciso nella camera di consiglio del 16 ottobre 2020.

Il magistrato relatore  
(dott. Donato Centrone)

Il Presidente  
(dott. Fabio Viola)

Depositato in segreteria il 20 ottobre 2020

Il funzionario preposto  
(dott.ssa Antonella Sfettina)