



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati:

dott. Marco Pieroni	presidente
dott. Massimo Romano	consigliere
dott. Tiziano Tessaro	consigliere
dott.ssa Khelena Nikifarava	referendario
dott.ssa Elisa Borelli	referendario
dott.ssa Ilaria Pais Greco	referendario (relatore)

Adunanza del 25 giugno 2020

Richiesta di parere del Comune di Bore (PR)

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

Vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

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

Visti la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e il decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito con modificazioni dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639, recanti disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei conti;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti di cui alla deliberazione delle Sezioni Riunite del 16 giugno 2000, n. 14, e successive modificazioni;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

Vista la legge della Regione Emilia-Romagna 9 ottobre 2009, n. 13, istitutiva del Consiglio delle autonomie locali;

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie del 4 giugno 2009 n. 9/SEZAUT/2009/INPR;

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie del 19 febbraio 2014 n. 3/SEZAUT/2014/QMIG;

Viste le deliberazioni delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 8 del 26 marzo 2010 e

n. 54 del 17 novembre 2010;

Visto l'articolo 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102;

Visto l'articolo 6, comma 4, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Vista la richiesta di parere avanzata dal Sindaco del Comune di Bore (PR) in data 10 aprile 2020;

Vista la nota di sintesi del Consiglio delle Autonomie locali della Regione Emilia-Romagna.

Vista l'ordinanza presidenziale con la quale la Sezione è stata convocata, tramite piattaforma *Teams*, per la camera di consiglio del 26 aprile 2020;

Udita nella camera di consiglio la relatrice Dottoressa Ilaria Pais Greco;

Fatto

Il Sindaco del Comune di Bore rivolge a questa Sezione regionale di controllo una richiesta di parere, articolata in due quesiti, in tema di raccordo tra la disciplina di cui al d.l. 30 aprile 2019, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 giugno 2019, n. 58 e la normativa in materia di *turn over*.

Il Comune istante avanza, in particolare, i seguenti due quesiti:

- se sia possibile per un ente - il cui rapporto, ai sensi dell' art. 33, comma 2, d.l. n. 34/2019, fra spese di personale come da ultimo rendiconto e la media delle entrate correnti del triennio al netto del Fondo crediti di dubbia esigibilità sia una percentuale intermedia fra i due valori soglia previsti dal decreto ministeriale del 17.03.2020 attuativo dello stesso d.l. n. 34/2019 - utilizzare il *turn over* ovvero la copertura al 100% delle cessazioni di personale dell'anno precedente;
- se l'ente nel calcolo del predetto rapporto ai fini del fabbisogno di personale per gli anni 2020-2022 deve riferirsi, per una corretta gestione della spesa del personale e della programmazione, al rendiconto del 2018.

Diritto

1. Ammissibilità soggettiva

La richiesta di parere risulta ammissibile sotto l'aspetto soggettivo e procedurale in quanto sottoscritta dal Sindaco del Comune - organo legittimato a rappresentare l'ente ai sensi dell'art. 50 del T.U.E.L. - e trasmessa tramite il Consiglio delle Autonomie locali secondo le formalità richieste dall'art. 7, comma 8, della l. 131/2003;

2. Ammissibilità oggettiva

Anche sotto il profilo oggettivo la richiesta di parere è ammissibile in quanto la questione posta all'esame di questa Corte attiene alla materia della contabilità pubblica, presenta l'ulteriore requisito della generalità e astrattezza e non interferisce con altre funzioni svolte dalla magistratura contabile o di diverso ordine giurisdizionale.

2.1. Attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica

Quanto al primo aspetto – attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica – occorre delineare i contorni della materia “contabilità pubblica”, come fissati dalla giurisprudenza contabile, consistenti nel sistema di principi e norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici.

La funzione di consulenza riconosciuta alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti, coerentemente con le finalità di coordinamento della finanza pubblica perseguite dalla legge attributiva, si esplica esclusivamente su quesiti attinenti all'interpretazione di norme di contabilità e finanza pubblica, in modo da assicurarne una uniforme applicazione da parte delle autonomie territoriali.

La Corte dei conti - Sezioni Riunite in sede di controllo, 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, ha delineato, con la deliberazione n. 54/2010, 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; pertanto la funzione consultiva deve svolgersi anche in ordine a quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'ente e sui pertinenti equilibri di bilancio.

2.2 Generalità e astrattezza della questione posta all'esame della Corte

Quanto al secondo aspetto nel quale si articola il profilo oggettivo di ammissibilità – quello della generalità e astrattezza della questione posta all'esame della Corte – il parere di questa Corte può essere fornito solo rispetto a questioni di carattere generale che si prestino ad essere considerate in astratto, escludendo pertanto ogni valutazione su atti o casi specifici che determinerebbe un'ingerenza della Corte nella concreta attività dell'ente e, in ultima analisi, una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza riconosciuta alla Corte dei conti dalla Costituzione.

Sotto questo aspetto il Collegio rileva che l'interpretazione delle disposizioni sui limiti assunzionali imposti ai Comuni rappresenta questione suscettibile di interessare gli enti in generale.

2.3 Non interferenza con altre funzioni intestate alla Corte o ad altre giurisdizioni

Il Collegio ritiene altresì sussistente l'ulteriore requisito di ammissibilità oggettiva del quesito esplicitandosi nella non interferenza della valutazione 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.

Alla luce delle predette considerazioni, la richiesta di parere in esame deve pertanto ritenersi ammissibile anche sotto il profilo oggettivo poiché:

- i.* afferisce all'interpretazione di disposizioni di legge che definiscono limiti alla spesa per l'assunzione di personale - come tali, riconducibili alla nozione di contabilità sopra precisata -;
- ii.* è formulata in termini generali e astratti;
- iii.* verte su questione la cui valutazione non interferisce con altre funzioni della Corte o di altri organi giurisdizionali.

3. Nel merito, la richiesta del Comune di Bore si articola in due quesiti.

3.1. Il primo quesito verte sul raccordo della normativa che in tema di assunzioni di personale da parte degli enti locali ha prodotto nel 2019 la riespansione del cd. *turn over* del personale al 100% con quella contenuta nel d.l. n. 34/2019 - convertito, con modificazioni, dalla legge 28.06.2019, n. 58 - e nel d.m. attuativo del 17.03.2020.

In particolare, il Comune chiede se sia possibile per un ente - il cui rapporto, ai sensi dell'art. 33, comma 2, d.l. n. 34/2019, fra spese di personale come da ultimo rendiconto e la media delle entrate correnti del triennio al netto del Fondo crediti di dubbia esigibilità sia una percentuale intermedia fra i due valori soglia previsti dal decreto ministeriale del 17.03.2020 attuativo dello stesso d.l. n. 34/2019 - utilizzare il *turn over* ovvero la copertura al 100% delle cessazioni di personale dell'anno precedente.

3.1.1. Precedente normativa

Funzionale a dare risposta al quesito è un breve *excursus* della normativa in materia di assunzione di personale da parte degli enti locali con un *focus* particolare sulla normativa applicabile ai piccoli Comuni - qual è il Comune di Bore - non tenuti all'osservanza del Patto di stabilità interno (sostituito a decorrere dal 2016 dalla regola del pareggio di bilancio declinata in termini di equilibrio di bilancio, generalizzato per tutti i Comuni).

Nell'ottica del perseguimento da parte dell'Italia degli obiettivi di contenimento del deficit e del debito pubblico entro i valori fissati in sede europea, la legge n. 296/2006 (legge finanziaria 2007) ha previsto dei vincoli assunzionali in capo ai Comuni al fine di contenere la spesa per il personale.

A norma dell'art. 1, comma 562, della legge n. 296/2006 “*Per gli enti non sottoposti alle regole*

del patto di stabilità interno, le spese di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali, non devono superare il corrispondente ammontare dell'anno 2008 - 2004 secondo l'originaria formulazione della norma -. Gli enti di cui al primo periodo possono procedere all'assunzione di personale nel limite delle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nel precedente anno, ivi compreso il personale di cui al comma 558".

Per i Comuni di minori dimensioni (cd. "fuori patto") la norma ha posto due criteri per il contenimento della spesa di personale, stabilendo sia il tetto massimo finanziario (vincolo di spesa), che non deve superare il corrispondente ammontare dell'anno 2008 (in origine era il 2004), sia il limite alle nuove assunzioni (vincolo assunzionale), consentite solo "*nel limite delle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nell'anno precedente*".

Tale ultima espressione è stata successivamente interpretata dalla giurisprudenza contabile nel senso di "*cessazioni intervenute successivamente all'entrata in vigore della disposizione (comma 562) anche con riferimento a esercizi rifluenti nell'anno precedente a quello nel quale si intende effettuare l'assunzione*" (Corte dei conti, Sezioni riunite, deliberazione n. 52/CONTR/10). In altre parole, per i piccoli comuni il *turn over* è stato interpretato come comprensivo di tutte le vacanze, complessivamente verificatesi, non ancora coperte nell'arco temporale compreso tra l'anno antecedente l'entrata in vigore della disposizione (1° gennaio 2007) e quello precedente l'assunzione.

Inoltre, risolvendo una questione di massima sulla "*corretta applicazione dell'art. 1, comma 562, legge 296/2006, per gli enti di piccole dimensioni*", la Corte dei conti Sezione autonomie con deliberazione n. 4/SEZAUT/2019/QMIG ha enunciato il seguente principio di diritto:

"Nel rispetto di tutte le altre disposizioni normative che disciplinano l'assunzione presso le amministrazioni pubbliche e ferma restando la vigenza di entrambi i vincoli posti dall'art. 1, comma 562, della legge n. 296/2006, la determinazione dei limiti assunzionali ivi contenuti, può prescindere dalla corrispondenza numerica tra personale cessato e quello assumibile, a condizione che permanga l'invarianza della spesa e, quindi, venga rispettato il tetto di spesa per il personale sostenuto nell'anno 2008. Conseguentemente, purché si verifichino dette condizioni, il limite assunzionale può ritenersi rispettato anche quando, a fronte di un'unica cessazione a tempo indeterminato e pieno, l'ente, nell'esercizio della propria capacità assunzionale, proceda a più assunzioni a tempo parziale che ne assorbano completamente il monte ore".

La norma di cui all'art. 1, comma 562, l. n. 296/2006 ha trovato applicazione anche successivamente alle novelle legislative che hanno sostituito il patto di stabilità interno con il nuovo vincolo dell'equilibrio di bilancio, generalizzato per tutti i Comuni, a decorrere dalla legge di stabilità 2016 (legge 28 dicembre 2015, n. 208). Quest'ultima all'art. 1, comma 762, ha infatti disposto l'ultrattività delle "*disposizioni di cui all'articolo 1, comma 562, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e le altre disposizioni in materia di spesa di personale riferite agli enti che nell'anno 2015 non erano sottoposti alla disciplina del patto di stabilità interno*", ossia i comuni con popolazione inferiore a 1.000 abitanti

come stabilito dall'art. 31, comma 1, della legge 12 novembre 2011, n. 183 (legge di stabilità 2012).

A differenza della disciplina recata dall'art. 1, comma 562, della legge n. 296 del 2006 e applicabile, fino al 2019, ai cd. Comuni “fuori patto”, la disciplina fino a oggi applicabile ai Comuni soggetti al patto di stabilità – ora equilibrio di bilancio – è contenuta nell'art. 3, comma 5, d.l. n. 90/2014 a norma del quale *“Negli anni 2014 e 2015 le regioni e gli enti locali sottoposti al patto di stabilità interno procedono ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente ad una spesa pari al 60 per cento di quella relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente. Resta fermo quanto disposto dall'articolo 16, comma 9, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135. La predetta facoltà ad assumere è fissata nella misura dell'80 per cento negli anni 2016 e 2017 e del 100 per cento a decorrere dall'anno 2018. Restano ferme le disposizioni previste dall'articolo 1, commi 557, 557-bis e 557-ter, della legge 27 dicembre 2006, n. 296”*.

3.1.2. Normativa vigente

La Sezione dà atto che il quadro normativo sopra riassunto risulta oggi superato dall'art. 33, comma 2, del d.l. n. 34/2019 (cd. Decreto Crescita), convertito, con modificazioni, dalla l. 28 giugno 2019, n. 58 e successivamente modificato dall'art. 1, comma 853, della l. n. 160/2019 (legge di bilancio 2020), a norma del quale *“A decorrere alla 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 [...]”*.

Pertanto, come già questa Corte ha avuto modo di affermare in un precedente parere (Corte conti, Sez. reg. contr. Emilia-Romagna, delib. n. 32/2020/PAR), *“la nuova disciplina non fa più riferimento ad un ‘limite di spesa’ e cioè all'ammontare della spesa complessiva per il personale sostenuto dall'ente nel 2008, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali (cfr. Corte conti, Sez. aut. n. 4/SEZAUT/2019/QMIG), ma individua una diversa modalità di governo della spesa corrente per spesa di personale, e cioè una ‘facoltà assunzionale’ dell'ente calcolata sulla base di un valore di soglia, definito come percentuale, differenziata per fascia demografica, della media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati dall'ente, calcolate al netto del fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE). Si tratta dunque 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. Sicché, nel momento in cui l'ente procederà a bandire una procedura per l'assunzione di una o più unità di personale a tempo indeterminato occorrerà verificare se sussistano gli spazi assunzionali consentiti dal valore di soglia di spesa come sopra disciplinato.”*

La nuova normativa – che ha ricevuto attuazione con il decreto 17 marzo 2020 della

Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento della funzione pubblica - segna dunque un cambiamento nelle assunzioni da parte dei Comuni: il d.l. n. 34/2019 supera la logica – prevista per i Comuni più piccoli (cd. fuori patto) dall’art. 1, comma 562, della l. 296/2006 e, per i Comuni più grandi, dall’art. 3, comma 5, del d.l. n. 90/2014 – di ancorare le facoltà assunzionali rispettivamente a una percentuale dell’ammontare di spesa complessiva per il personale sostenuto dall’ente nel 2008 e a una percentuale di spesa parametrata a quella relativa al personale cessato nell'anno precedente

Il decreto attuativo della nuova legge, emanato il 17.03.2020, ha fissato le soglie di virtuosità degli enti, basate sul rapporto fra media delle entrate correnti risultante dagli ultimi tre rendiconti e spesa di personale, dividendo i Comuni in tre categorie: i Comuni che si collocano al di sotto del valore-soglia medio possono incrementare nel tempo le assunzioni mantenendosi comunque entro il limite del valore soglia medio; i Comuni che presentano un rapporto entrate correnti/spesa di personale sbilanciato a sfavore delle prime - superando il valore soglia superiore (cd. *valore soglia di rientro della maggiore spesa*) - devono mettere in atto misure di graduale riduzione annuale del suddetto rapporto fino al conseguimento nel 2025 del valore soglia superiore; i Comuni mediani come quello istante, che presentano un rapporto entrate correnti/spesa di personale compreso fra il valore soglia medio e il valore soglia superiore (o “*valore soglia di rientro della maggiore spesa*”), secondo la nuova normativa devono mantenere sotto controllo e quindi costante detto rapporto, non potendolo incrementare rispetto a quello corrispondente registrato nell’ultimo rendiconto della gestione approvato.

Il superamento della logica del cd. *turn over* è stato meglio precisato nella circolare interministeriale - emanata congiuntamente da Ministro della Pubblica Amministrazione, dell’Economia e delle Finanze e dell’Interno – esplicativa della nuova normativa: “*il cd. Decreto Crescita (d.l. n. 34/2019), all’art. 33, ha introdotto una modifica significativa della disciplina relativa alle facoltà assunzionali dei Comuni, prevedendo il superamento delle attuali regole fondate sul turn-over in un sistema maggiormente flessibile, basato sulla sostenibilità finanziaria della spesa di personale*”.

La stessa circolare, al fine di non penalizzare i Comuni che prima della entrata in vigore della nuova disciplina hanno legittimamente avviato procedure assunzionali con il previgente regime - anche con riguardo a *budget* relativi ad anni precedenti -, indica che “*con riferimento al solo anno 2020, possano esser fatte salve le predette procedure purché siano state effettuate entro il 20 aprile le comunicazioni obbligatorie ex articolo 34-bis della legge n.165/2001 e successive modifiche ed integrazioni, sulla base dei piani triennali del fabbisogno e loro eventuali aggiornamenti secondo la normativa vigente. Quanto precede solo ove siano state operate le relative prenotazioni contabili (principio 5.1 di cui al paragrafo n.1 dell’allegato 4.2 al d.lgs. 118/2011). Attesa la finalità di regolare il passaggio al nuovo regime, la maggiore spesa di personale rispetto ai valori soglia, derivante dal far salve le precedenti procedure assunzionali già avviate, è consentita solo per l’anno 2020. Pertanto, a decorrere dal 2021, i Comuni di cui al comma 3 dell’articolo 6 del decreto attuativo,*

che, sulla base dei dati 2020, si collocano anche a seguito della maggiore spesa fra le due soglie, assumono – come parametro soglia a cui fare riferimento nell'anno successivo per valutare la propria capacità assunzionale – il rapporto fra spesa di personale ed entrate correnti registrate nel 2020 calcolato senza tener conto della predetta maggiore spesa del 2020.”

La possibilità di derogare transitoriamente, per far salve le procedure assunzionali in corso - cioè già avviate e non solo programmate - ai valori di spesa derivanti dalle soglie, è consentita ai Comuni, secondo quanto chiarito dalla richiamata circolare ministeriale, *“nel primo anno di applicazione ma non negli anni successivi, pertanto, nel procedere alle maggiori assunzioni, è necessaria una valutazione circa la capacità di rientro nei limiti di spesa del 2021 fissati dalla norma”*.

3.1.3. Nel dare risposta al primo quesito posto dal Comune, il Collegio, alla luce del delineato quadro normativo di riferimento, rileva che l'attuale disciplina misura la capacità assunzionale dei Comuni sulla base delle loro entrate “premiando” i Comuni maggiormente virtuosi nella riscossione delle entrate correnti.

Pertanto, il Comune di Bore - che presenta un rapporto tra media delle entrate correnti degli ultimi tre rendiconti e spesa per il personale compreso fra le due soglie di cui al d.m. del 17.03.2020 - potrà coprire anche il *turn over* al 100% a condizione che lo stesso Comune non incrementi il rapporto fra entrate correnti e impegni di competenza per la spesa complessiva di personale rispetto a quello corrispondente registrato nell'ultimo rendiconto della gestione approvato.

3.2. Il secondo quesito posto dal Comune ha per oggetto il calcolo del predetto rapporto ai fini del fabbisogno di personale per gli anni 2020-2022, si chiede, cioè, se detto calcolo debba riferirsi, per una corretta gestione della spesa del personale e della programmazione, al rendiconto del 2018.

3.2.1. Ambito di applicazione della normativa alle procedure di assunzione intervenute successivamente all'entrata in vigore della stessa.

Al fine di fornire risposta al suddetto quesito occorre preliminarmente delimitare l'ambito della nuova normativa: il decreto attuativo del d.l. n. 34/2019 – decreto del Ministro per la pubblica amministrazione di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e il Ministro dell'interno 17 marzo 2020 “recante *“Misure per la definizione delle capacità assunzionali di personale a tempo indeterminato dei comuni”* – si occupa esclusivamente della “[...] *definizione delle capacità assunzionali di personale [...]*” da parte degli enti.

Il piano triennale del fabbisogno di personale, previsto dall'art. 6 del d.lgs. n. 165/2001, rappresenta uno strumento di rilevazione delle esigenze dell'amministrazione che si sviluppa in prospettiva triennale ed è adottato annualmente in relazione alle mutate esigenze dell'ente.

Essendo il piano triennale strumento programmatico distinto dalla procedura assunzionale vera e propria, ciò che rileva ai fini dell'applicazione della nuova normativa non è il

piano triennale per l'assunzione di personale ma l'adozione della stessa procedura di reclutamento del personale. Come già affermato da Corte dei conti Sezione di controllo per la Lombardia (n. 74/20/PAR), la determinazione della spesa di personale è sottoposta *“sulla base del principio del tempus regit actum, alla normativa vigente al momento delle procedure di reclutamento. Più chiaramente, alle procedure assunzionali successive alla data del 20 aprile 2020, in assenza di una disciplina transitoria dettata dal legislatore, va applicata la nuova normativa di cui all'art. 33, comma 2, del d.l. n. 34/2019, indipendentemente dalla precedente adozione del piano di fabbisogno, che si configura, per quanto già detto, come strumento flessibile allo jus superveniens in materia di spesa del personale”*.

Il nuovo regime sulla capacità assunzionale dei Comuni, previsto dall'art. 33, comma 2, del d.l. n. 34/2019, si applica pertanto, indipendentemente dalla precedente adozione del piano triennale dei fabbisogni di personale, alle procedure assunzionali successive alla data del 20 aprile 2020, data di entrata in vigore della normativa *de qua*; a norma dell'art. 1 comma 2 del d.m., infatti, *“Le disposizioni di cui al presente decreto e quelle conseguenti in materia di trattamento economico accessorio contenute all'art. 33, comma 2, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, si applicano ai comuni con decorrenza dal 20 aprile 2020”*.

Il decreto attuativo - finalizzato *“ad individuare i valori soglia, differenziati per fascia demografica, del rapporto tra spesa complessiva per tutto il personale, [...], e la media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati, [...]”* - definisce la spesa del personale come *“impegni di competenza per spesa complessiva per tutto il personale [...] come rilevati nell'ultimo rendiconto della gestione approvato”* e stabilisce, all'art. 6 comma 3, che i comuni in cui il rapporto fra spesa del personale e le entrate correnti risulti compreso fra i due valori soglia individuati *“non possono incrementare il valore del predetto rapporto rispetto a quello corrispondente registrato nell'ultimo rendiconto della gestione approvato”*.

Nel corso della gestione, pertanto, l'attivazione delle procedure di assunzione, per quanto previste nella programmazione, dovrà avvenire nel rispetto della normativa vigente nonché dell'equilibrio di bilancio asseverato, dovendo gli enti compresi nella soglia intermedia non incrementare il rapporto rispetto a quello corrispondente registrato nell'ultimo rendiconto della gestione approvato.

3.2.2. Alla luce della lettera e della *ratio* della normativa sopra riassunta, il Collegio rileva come per *“ultimo rendiconto della gestione approvato”* debba intendersi il primo rendiconto utile approvato in ordine cronologico a ritroso rispetto all'adozione della procedura di assunzione del personale per l'esercizio 2020.

Pertanto, nell'ipotesi in cui l'ente al momento dell'adozione della deliberazione relativa all'assunzione del personale abbia già approvato il rendiconto 2019, quest'ultimo rappresenta, secondo la lettera e la *ratio* della norma, il documento contabile cui attingere il dato del rapporto – non incrementabile - fra entrate correnti e spesa del personale.

Nella diversa ipotesi in cui - anche in considerazione dello slittamento al 30 giugno 2020, ad opera del d.l. 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 aprile 2020, n. 27, del termine per l'approvazione da parte dei Comuni del rendiconto di gestione dell'anno 2019 - l'ente non abbia ancora approvato il rendiconto 2019 al momento dell'adozione della procedura di reclutamento, l'“ultimo rendiconto della gestione approvato” cui fare riferimento per il calcolo della spesa sarebbe il rendiconto relativo al 2018.

Desumere il dato relativo alla spesa del personale dall' “ultimo rendiconto della gestione approvato” – coincidente nella specie con il rendiconto approvato nel corso del medesimo esercizio in cui è adottata la procedura di assunzione di personale – è in linea con la finalità, propria della nuova normativa, di introdurre un sistema basato sulla sostenibilità finanziaria della spesa di personale nell'ottica di una programmazione maggiormente flessibile della spesa per il personale, rimodulabile anche nel corso del medesimo esercizio in cui l'ente procede all'assunzione.

Tale approccio non è peraltro smentito dall'art. 5 del d.m. che, nel fissare le percentuali massime annuali di incremento del personale in servizio da parte dei Comuni più virtuosi che si collocano al di sotto del valore soglia medio, stabilisce che gli stessi Comuni “*in sede di prima applicazione e fino al 31 dicembre 2024 [...] possono incrementare annualmente, per assunzioni di personale a tempo indeterminato, la spesa del personale registrata nel 2018, secondo la definizione dell'art. 2, [...]*”.

La circostanza che, alla data di entrata in vigore della nuova normativa (20.04.2020) e in sede di prima applicazione della stessa, il termine di riferimento da cui muovere per i possibili incrementi delle assunzioni di personale sia la “*spesa del personale registrata nel 2018*” non toglie che l'ente, per un corretto calcolo del limite assunzionale per l'esercizio 2020, debba prioritariamente riferirsi al rendiconto del 2019 se già approvato.

Il riferimento al rendiconto del 2018, viceversa, è residuale qualora l'approvazione del rendiconto 2019 sia slittata - sulla base della normativa citata - in ragione dell'eccezionale rinvio del termine per la sua approvazione al 30 giugno 2020.

4. Alla luce di quanto precede, la risposta ai quesiti *sub 3.1 e 3.2* formulati dal Comune è indicata rispettivamente ai precedenti punti **3.1.3.** e **3.2.2.**

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna esprime il proprio parere riportato in epigrafe: sul **quesito sub 3.1**, secondo quanto indicato al **punto 3.1.3**; sul **quesito sub 3.2**, secondo quanto indicato al **punto 3.2.2**.

DISPONE

- che la deliberazione sia trasmessa - mediante posta elettronica certificata – al Sindaco del Comune di Bore e al Presidente del Consiglio delle Autonomie locali della Regione Emilia-Romagna;
- che l'originale resti depositato presso la segreteria di questa Sezione regionale di controllo.

Rammenta l'obbligo di pubblicazione della deliberazione sul sito Internet istituzionale ai sensi degli articoli 2 e 31 del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33.

Così deliberato nell'adunanza da remoto del 25 giugno 2020.

Il relatore

Ilaria Pais Greco

(firmato digitalmente)

Il presidente

(Marco Pieroni)

(firmato digitalmente)

Depositata in segreteria nella data

di apposizione della firma del funzionario preposto

Il direttore di segreteria

(Rossella Broccoli)

(firmato digitalmente)