



CORTE DEI CONTI

LA CORTE DEI CONTI

Sezione Regionale di Controllo per la Liguria

composta dai seguenti magistrati:

Maria Teresa POLVERINO	Presidente
Donato CENTRONE	Consigliere
Claudio GUERRINI	Consigliere (relatore)
Alessandro VISCONTI	Consigliere
Federica LELLI	Referendario
Caterina Angela MARRA	Referendario
Vitaliana VITALE	Referendario

nella camera di consiglio del 29 ottobre 2024, ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

Vista la lettera prot. n. 10546 del 23 settembre 2024 - trasmessa tramite nota del Presidente del Consiglio delle Autonomie Locali della Liguria n. 106 del 24 settembre 2024, assunta al protocollo della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Liguria in pari data con il n. 0004736 - con la quale il Sindaco del Comune di Toirano (SV) ha rivolto alla Sezione una richiesta di parere ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 49/2024 del 29 ottobre 2024 che ha deferito la questione all'esame collegiale della Sezione;

Udito il magistrato relatore, dott. Claudio Guerrini;

PREMESSO IN FATTO:

Il Sindaco del Comune di Toirano ha presentato una richiesta di parere relativamente a un quesito in materia di personale.

Al riguardo evidenzia che il Comune, in forza di apposita convenzione stipulata con la Soprintendenza del Ministero della Cultura territorialmente competente, gestisce in autonomia il servizio denominato "Grotte di Toirano", la cui complessa gestione richiede l'impiego di un certo numero di addetti anche per le esigenze di carattere amministrativo.

Specifica poi che risulta attualmente vacante la figura di Direttore Scientifico, prevista come obbligatoria dalla suddetta convenzione e affidata a soggetto esterno fino al mese di febbraio dell'anno in corso, mentre nella posizione di Responsabile amministrativo del servizio in questione, dopo il trasferimento ad altra Amministrazione (prima in comando e poi in mobilità) avvenuto il giorno 01.03.2022 del funzionario fino ad allora titolare, si sono succeduti diversi dipendenti tuttavia non aventi la professionalità adeguata alla complessità del compito.

Tanto premesso e altresì precisato che la spesa complessiva di personale è in linea con il vincolo di contenimento di cui all'articolo 1, comma 557, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, l'istante chiede se l'Ente, nonostante non rispetti invece il parametro di cui al decreto emanato dalla Presidenza del Consiglio dei ministri Dipartimento della Funzione Pubblica 17 marzo 2020 (*"a seguito del drastico calo delle entrate relative al servizio oggetto del presente quesito, nel periodo covid e post covid"*), possa ugualmente provvedere ad assumere tramite concorso *"un dipendente con contestuali caratteristiche di Direttore Scientifico e Responsabile del Servizio Grotte"*, al fine di consentire una migliore gestione del servizio stesso e un incremento delle relative entrate e assicurando, al tempo stesso, l'adempimento dell'obbligo di presenza della suddetta figura professionale di Direttore Scientifico sancito dalla convenzione sottoscritta con la Soprintendenza.

Nello specifico, invita a tener presente che le spese per una siffatta assunzione potrebbero favorire il progressivo rientro nel parametro imposto dal citato decreto

ministeriale 17 marzo 2020 e che, comunque, le entrate attuali del servizio in questione non sono sufficienti alla copertura integrale delle relative spese, con conseguente aggravio per il bilancio corrente dell'Ente.

CONSIDERATO IN DIRITTO:

1. La richiesta di parere risulta ammissibile sotto il profilo soggettivo e procedurale in quanto sottoscritta dall'organo legittimato a rappresentare l'Ente e trasmessa tramite il Consiglio delle Autonomie locali, nel rispetto quindi delle formalità previste dall'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003.

2. La stessa è parimenti ammissibile sotto il profilo oggettivo, perché la questione proposta, afferendo alla corretta applicazione di disposizioni normative di coordinamento della finanza pubblica dettate dal legislatore nazionale in materia di vincoli finanziari generali per la spesa di personale degli enti territoriali, risulta come tale riconducibile alla nozione di "contabilità pubblica" delineata, ai fini dell'esercizio della funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, nelle pronunce di orientamento generale, rispettivamente, delle Sezioni riunite in sede di controllo (cfr. in particolare deliberazione n. 54/CONTR/10) e della Sezione delle autonomie (cfr. in particolare deliberazioni n. 5/AUT/2006, n. 9/AUT/2009, e n. 3/SEZAUT/2014/QMIG e n. 5/SEZAUT/2022/QMIG). Inoltre, l'attenta considerazione del quesito in essa formulato consente di coglierne i requisiti di generalità e astrattezza necessari ad escludere che questa Sezione regionale di controllo possa ingerirsi nella concreta attività gestionale dell'Ente, ovvero esprimere valutazioni in merito a singoli procedimenti o comportamenti suscettibili di interferire con le attività di altri organi magistratuali.

3. Nel merito, la questione all'esame è in sostanza quella di stabilire se il Comune istante, anche al fine di migliorare la gestione di un servizio (a domanda individuale) regolato da una convenzione stipulata con altra pubblica amministrazione, possa assumere una unità di personale a tempo indeterminato senza rispettare le condizioni previste dall'articolo 33, comma 2, del decreto-legge

30 aprile 2019, n. 34, convertito con legge 28 giugno 2019, n. 58, e dal citato relativo decreto attuativo del 17 marzo 2020, posto che si tratterebbe di figura con caratteristiche tali da consentire, allo stesso tempo, l'adempimento dell'obbligo sancito dalla cennata convenzione di dotare il servizio della presenza di un determinato profilo professionale (nello specifico, di Direttore Scientifico), nonché l'affidamento dell'incarico di responsabile amministrativo del servizio stesso in difetto di altri dipendenti forniti della necessaria professionalità, e considerato anche che per tale via si dovrebbe ottenere un incremento delle entrate derivanti dal servizio (allo stato non sufficienti a coprire le corrispondenti spese) che potrebbe contribuire al progressivo conseguimento per l'Ente di un rapporto tra spesa complessiva di personale ed entrate correnti in linea con il (non specificato) valore-soglia definito in termini percentuali che l'Ente è tenuto ad osservare in base al ridetto decreto ministeriale del 17 marzo 2020.

A siffatto interrogativo occorre riservare risposta negativa.

Come noto, la surrichiamata norma legislativa, unitamente alle cennate relative disposizioni ministeriali di attuazione, nel porre la disciplina attualmente vigente per i comuni in tema di assunzioni di personale a tempo indeterminato, ha apportato significative modificazioni al preesistente regime essenzialmente fondato sulla regolazione del c.d. *turn over* di personale, introducendo un sistema maggiormente flessibile e dinamico, basato sul principio del necessario rispetto della sostenibilità finanziaria della spesa di personale.

In particolare, il parametro adottato per la definizione delle capacità assunzionali a tempo indeterminato dei comuni è rappresentato dal rapporto tra la spesa complessiva per tutto il personale rilevata nell'ultimo rendiconto della gestione approvato (al lordo degli oneri riflessi a carico dell'amministrazione) e la media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati (al netto del fondo crediti di dubbia esigibilità stanziato in bilancio di previsione). Con riferimento a tale indice, la normativa in questione individua, distintamente, un primo valore-soglia, espresso in termini percentuali differenziati per fascia demografica e definito "di massima spesa del personale" (art. 4, comma primo, d.m. 17 marzo

2020), nonché un analogo valore-soglia superiore, definito “di rientro della maggiore spesa del personale” (art. 6, comma primo, d.m. 17 marzo 2020).

A seconda di come i comuni si collocano, in base ai dati concreti di bilancio, rispetto ai suddetti valori-soglia, il nuovo sistema prevede distinte regole limitative delle relative facoltà assunzionali esercitabili in un dato esercizio, le quali ovviamente “premiano” gli enti maggiormente virtuosi con rapporto spesa di personale/entrate correnti contenuto entro il primo valore-soglia di riferimento (consentendo loro una potenzialità tendenzialmente espansiva della stessa spesa di personale), ma che, in ogni caso, sono formulate mediante la fissazione di vincoli e obiettivi riferiti allo stesso suddetto rapporto assunto a parametro di valutazione, di cui ciascun ente deve senz'altro garantire il rispetto già nell'esercizio in cui intende procedere ad assunzioni (cfr. art. 4, comma secondo e art. 6 del d.m. 17 marzo 2020).

Per legittimare un provvedimento di assunzione a tempo indeterminato, dunque, non è sufficiente prospettare il medesimo, come dichiara il Comune istante (peraltro in termini meramente probabilistici), alla stregua di misura di efficientamento gestionale (potenzialmente) in grado di incrementare le entrate derivanti dal servizio al quale il nuovo dipendente verrebbe assegnato e rendere così progressivamente possibile l'ottenimento di un rapporto spesa di personale/entrate correnti conforme al valore-soglia di riferimento. Ed invero, i vincoli e gli obblighi imposti dalla norma in questione, come specificati in base al relativo decreto ministeriale di attuazione, hanno carattere immediatamente cogente, nel senso che devono osservati puntualmente in tutti gli esercizi in cui si procede ad assunzioni e non solo in un'ottica meramente programmatica.

Occorre sul punto precisare che la suddetta conclusione non può che essere formulata da questo Collegio negli esposti termini generali, posto che nella richiesta di parere non è stata specificata la condizione in cui il Comune si colloca rispetto ai valori-soglia individuati nel d.m. 17 marzo 2020 e, quindi, non è possibile in questa sede dedurre i puntuali vincoli e obblighi cui la capacità assunzionale dell'Ente è conseguentemente sottoposta in base alla normativa in

questione (pertanto, se in base al tenore letterale della richiesta si può verosimilmente escludere che l'Ente si collochi al di sotto del valore soglia di cui all'art. 4, comma primo, del d.m. 17 marzo 2020, rimane invece indefinito se il suo caso rientri nell'ambito di applicazione dei commi primo e secondo oppure del comma terzo dell'art. 6 del medesimo decreto ministeriale).

Quanto alle diverse circostanze caratterizzanti la fattispecie concreta invece evidenziate dal Comune istante, ossia, segnatamente, la necessità di adempiere ad un obbligo convenzionalmente pattuito con altra pubblica amministrazione, l'esigenza di sostituire il responsabile amministrativo del servizio a seguito del trasferimento in mobilità in assenza di risorse umane adeguate disponibili al proprio interno, il risparmio di spesa cui allude il risalto assegnato alla possibilità di risolvere con un'unica assunzione ad entrambe le suddette questioni organizzative, nonché la possibilità (ipotetica) di ottenere in tal modo un beneficio per il bilancio dell'Ente grazie al presumibile incremento delle entrate ottenibili dal servizio a copertura delle corrispondenti spese, va puntualizzato che nessuna di esse costituisce valido motivo per poter agire in deroga alle considerate regole vigenti in materia di assunzioni a tempo indeterminato dei Comuni.

Come è stato già chiaramente evidenziato, infatti, il piano tenore letterale delle nuove disposizioni in questione non lascia spazio all'ammissione di eccezioni in fase applicativa che non trovino riscontro in espresse previsioni normative (com'è per esempio quella introdotta con l'art. 57, comma 3-*septies*, del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104, convertito con legge 13 ottobre 2020, n. 126). Diversamente, si creerebbe un conflitto con lo spirito delle nuove disposizioni che, se da un lato introducono un regime flessibile nella determinazione delle facoltà di assunzione del personale a tempo indeterminato, dall'altro istituiscono un rigoroso vincolo tra la spesa per il personale e le entrate correnti (cfr. Sez. reg. contr. Lombardia, del. n. 12/2022/PAR).

P.Q.M.

nelle esposte considerazioni è il parere della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Liguria sulla richiesta avanzata dal Comune di Toirano.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, a cura del funzionario preposto all'attività di supporto della Sezione, al Sindaco del Comune di Toirano (SV).

Così deliberato nella camera di consiglio del 29 ottobre 2024.

Il magistrato relatore

(Claudio Guerrini)

Il presidente

(Maria Teresa Polverino)

Depositata in segreteria il

Il funzionario preposto