



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA

composta dai magistrati:

Maria Annunziata	RUCIRETA	Presidente
Francesco	BELSANTI	Consigliere, relatore
Paolo	BERTOZZI	Consigliere
Patrizia	IMPRESA	Consigliere
Anna	PETA	Referendario
Matteo	LARICCIA	Referendario

Nell'adunanza del 16 novembre 2023,

VISTO l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. n. 1214 del 12/07/1934, e successive modificazioni;

VISTA la l. n. 20 del 14/1/1994, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, e successive modificazioni;

VISTA la l. n. 131 del 5/6/2003, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla l. cost. n. 3 del 18/10/2001;

VISTO il regolamento n. 14/2000 per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni riunite in data 16/6/2000, e successive modificazioni;

VISTE le deliberazioni della Sezione delle autonomie approvate nelle adunanze del 27/4/2004 e del 4/6/2009, aventi ad oggetto indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo;

VISTA la deliberazione della Sezione delle autonomie n. 5/AUT/2006, che ha precisato i soggetti legittimati alla richiesta e l'ambito oggettivo della funzione consultiva intestata alle Sezioni territoriali;

VISTA la deliberazione delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 54/CONTR/10;

VISTA la legge regionale n. 22/1998, poi sostituita dalla legge regionale n. 36/2000, istitutiva del Consiglio delle Autonomie locali;

VISTA la convenzione del 16/06/2006 tra Sezione regionale di controllo, Consiglio delle autonomie locali e Giunta regionale Toscana in materia di *“ulteriori forme di collaborazione”* tra Corte ed autonomie, ai sensi dell’art. 7, comma 8 della l. n. 131/2003;

VISTA la richiesta di parere presentata dall’ente, come di seguito meglio specificata;

VISTA l’ordinanza presidenziale con cui è stata convocata la Sezione per l’odierna adunanza;

UDITO il relatore, Cons. Francesco Belsanti;

PREMESSO IN FATTO

Con nota trasmessa per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali ed acquisita al protocollo della Sezione in data 20 settembre 2023, al n. 6911, il Sindaco del Comune di Collesalveti ha formulato richiesta di parere ex art. 7, comma 8, l. 5 giugno 2003, n. 131.

La menzionata richiesta contiene dei quesiti inerenti alla corretta interpretazione dell’art. 1, commi 226 e 228, legge n. 208/2015, in ordine al recupero delle maggiori somme confluite indebitamente nel cd. Fondo per le risorse decentrate, tenuto conto delle modifiche introdotte alla disciplina della capacità assunzionale ad opera dell’art. 33, co. 2, decreto-legge n. 34/2019.

In particolare, il Comune di Collesalveti chiede a questa Sezione di chiarire se, *“al fine del recupero delle maggiori somme confluite indebitamente nel “Fondo per le risorse decentrate”, sia ancora oggi ritenuto corretto usufruire dell’importo derivante dalla rinuncia alla capacità assunzionale, come previsto dall’art. 1, commi 226 e 228, della Legge n. 208/2015 [...], posto che la normativa di riferimento per il calcolo delle capacità assunzionali ha subito una sostanziale modifica con l’art. 33 co.2 D.L. n. 34/2019 convertito dalla L. n. 58/2019”*.

Nell’ipotesi affermativa, il Comune istante chiede, altresì, se *“la rinuncia sopra evidenziata debba essere considerata stabile o possa limitarsi agli anni in cui è necessario effettuare il recupero delle somme indebitamente erogate”*.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Secondo gli ormai consolidati orientamenti giurisprudenziali in tema di pareri da esprimere ex art. 7, comma 8, l. n. 131/2003, occorre valutare in via preliminare i profili di ammissibilità, con riferimento sia alla legittimazione dell’organo richiedente (profilo soggettivo), sia all’attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica, così come nel tempo perimetrata dalle Sezioni riunite e dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti (profilo oggettivo). Il legittimo esercizio della funzione consultiva

presuppone, inoltre, che la richiesta di parere contenga quesiti di carattere generale e astratto, sì da escludere che la Sezione regionale di controllo possa ingerirsi nella concreta attività gestionale dell'ente, ovvero esprimere valutazioni in merito a singoli procedimenti o comportamenti, così finendo per interferire con le attività di altri organi magistratuali.

Nel caso di specie, la richiesta di parere del Comune di Collesalvetti deve ritenersi ammissibile sia sotto il profilo soggettivo che oggettivo.

Sotto il profilo soggettivo, infatti, l'istanza di parere è stata formulata dal Sindaco, quale legale rappresentante dell'Ente, per il tramite del Consiglio delle autonomie locali.

Sotto il profilo oggettivo, la richiesta in esame sollecita l'interpretazione di disposizioni di legge, quali l'art. 1, commi 226 e 228, l. n. 208/2015 e l'art. 33, co. 2, d.l. n. 34/2019, in materia di spese per il personale, riconducibili all'ambito normativo della "contabilità pubblica".

2. Tanto premesso in punto di ammissibilità, si osserva quanto segue per il merito.

A tal fine, occorre ricordare che il legislatore, con l'art. 4, co. 1, del d.l. n. 16/2014, convertito con modificazioni dalla legge 2 maggio 2014, n. 68, ha stabilito espressamente l'obbligo, a carico delle regioni e degli enti locali, di recuperare integralmente le somme indebitamente erogate al personale dipendente a seguito del mancato rispetto dei vincoli finanziari posti alla contrattazione collettiva integrativa, mediante il graduale riassorbimento delle stesse, con quote annuali e per un numero massimo di annualità corrispondente a quelle in cui si è verificato il superamento di tali vincoli. La norma di cui al primo comma dell'art. 4 del citato d.l. n. 16/2014, prevede, altresì, che la quota del recupero non possa eccedere il 25 per cento delle risorse destinate alla contrattazione integrativa, e che il numero massimo delle annualità anzidette venga corrispondentemente incrementato, previa certificazione degli organi di controllo di cui all'articolo 40-bis, co.1, del d.lgs. n. 165/2001; ciò al fine di non pregiudicare l'ordinata prosecuzione dell'attività amministrativa delle amministrazioni interessate.

Successivamente, l'art. 1, comma 226, della l. n. 208/2015 ha assegnato alle regioni e agli enti locali, che abbiano conseguito gli obiettivi di finanza pubblica, la possibilità di compensare le somme da recuperare di cui al primo periodo del comma 1 del sopra citato art. 4 con *"l'utilizzo dei risparmi effettivamente derivanti dalle misure di razionalizzazione organizzativa adottate ai sensi del comma 221, certificati dall'organo di revisione, comprensivi di quelli derivanti dall'applicazione del comma 228¹"*.

¹ Il comma 221, in particolare, prevede che le regioni e gli enti locali *"provvedono alla ricognizione delle proprie dotazioni organiche dirigenziali secondo i rispettivi ordinamenti, nonché al riordino delle competenze degli uffici dirigenziali, eliminando eventuali duplicazioni"*; mentre il comma 228 dispone che le amministrazioni di cui all'articolo 3, comma 5, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (nello specifico, regioni ed enti locali sottoposti al patto di stabilità interno) possono procedere ad assumere, relativamente alle annualità 2016, 2017 e 2018, personale a tempo indeterminato di qualifica non dirigenziale *"nel limite di un contingente di personale corrispondente, per ciascuno dei predetti anni, ad una spesa pari al 25 per cento di quella relativa al medesimo"*

Pertanto, gli enti potevano utilizzare i risparmi conseguiti dalla rinuncia alla capacità assunzionale di cui all'art. 1, commi 226 e 228, l. n. 208/2015, utilizzando anche i cd. resti assunzionali².

Successivamente la disciplina sulle capacità assunzionali è stata completamente modificata dall'art. 33, del d.l. n. 34/2019, convertito con modificazioni dalla l. n. 58/2019, con il quale il legislatore ha introdotto il criterio della cd. *"sostenibilità finanziaria"*. Più nello specifico, la norma citata, al secondo comma, afferma che i comuni possano 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.[...]"*. Il decreto attuativo 17 marzo 2020 della Presidenza del Consiglio dei ministri, recante *"Misure per la definizione delle capacità assunzionali di personale a tempo indeterminato dei comuni"*, si è successivamente preoccupato di individuare i valori di soglia differenziati per fasce demografiche, le percentuali di incremento della spesa ammessa per i comuni che si trovino sotto la soglia e gli obblighi di riduzione della spesa per i comuni che si trovino sopra la soglia.

Con il criterio della cd. *"sostenibilità finanziaria"*, pertanto, la regolamentazione delle facoltà assunzionali appare sganciata dalla logica del *turn over* del personale, dando luce a un sistema fondato sulla previsione di soglie di spesa complessiva per tutto il personale, calcolate in termini percentuali rispetto alla media delle entrate

personale cessato nell'anno precedente" (percentuale innalzata al 75 per cento nei comuni con popolazione superiore a 1.000 abitanti, per gli anni 2017 e 2018, per gli enti che nell'anno 2015 non erano sottoposti alla disciplina del patto di stabilità interno, qualora il rapporto dipendenti-popolazione dell'anno precedente risulti inferiore al rapporto medio dipendenti-popolazione per classe demografica, definito con decreto del Ministro dell'interno di cui all'art. 263, co. 2, del d.lgs. n. 267/2000, ferme restando le facoltà assunzionali previste dall'art. 1, co. 562, della l. n. 296/2006)

² Sulla capacità assunzionale di cui ai commi 226 e 228 cit., la Sezione delle autonomie, in sede nomofilattica (deliberazione n. 25/SEZAUT/2017/QMIG) ha espresso importanti principi:

"a) la determinazione della capacità assunzionale costituisce il contenuto legale tipico della facoltà di procedere ad assunzioni, potenzialmente correlata alle cessazioni dal servizio, costitutiva di uno spazio finanziario di spesa nei limiti dei vincoli di finanza pubblica;

b) la quantificazione effettiva della capacità assunzionale al momento dell'utilizzazione deve essere determinata tenendo conto della capacità assunzionale di competenza, calcolata applicando la percentuale di *turn over* utilizzabile secondo la legge vigente nell'anno in cui si procede all'assunzione e sommando a questa gli eventuali resti assunzionali;

c) i resti assunzionali sono rappresentati dalle capacità assunzionali maturate e quantificate secondo le norme vigenti *ratione temporis* dell'epoca di cessazione dal servizio del personale ma non utilizzate entro il triennio successivo alla maturazione. Detta quantificazione rimane cristallizzata nei predetti termini". L'art. 14-bis, co. 1, lett. a), del d.l. n. 4/2019, successivamente, ha modificato l'art. 3, co. 5, del d.l. n. 90/2014, estendendo da tre a cinque anni il periodo di riferimento utile al calcolo dei resti assunzionali.

correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati e legate alla dimensione demografica del comune.

Questo nuovo sistema, flessibile e dinamico nel tempo, ha dunque consentito di superare la concezione dei *“resti assunzionali”*, legati al risparmio di spesa derivante dalla cessazione del personale nell'anno precedente, individuando la propria *ratio* nella previsione di ulteriori *“spazi finanziari”* di spesa, aggiuntivi rispetto a quelli esistenti, fermo il *“rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio asseverato dall'organo di revisione”* (cfr. Sezione regionale di controllo per la Puglia, deliberazione n. 26/2023/PAR).

È vero però che il sistema dei cd. *“resti assunzionali”* non è stato del tutto superato, in quanto il Decreto 17 marzo 2020 della Presidenza del Consiglio dei ministri, emanato in attuazione delle disposizioni di cui all'art. 33, co. 2, del d.l. n. 34/2019, ha previsto che per il periodo 2020-2024 i comuni *“virtuosi”*, collocati cioè al di sotto dei valori-soglia individuati dal citato decreto, possano utilizzare le facoltà assunzionali residue dei cinque anni antecedenti al 2020, in deroga agli incrementi percentuali stabiliti dalla tabella 2 di cui al comma 1.

Sul punto, la Ragioneria generale dello Stato, con nota n. 12454/2021, ha fornito importanti indicazioni in ordine all'esercizio di tale facoltà, specificandone la natura alternativa, qualora più favorevole per l'ente, rispetto alla nuova regolamentazione basata sulla sostenibilità finanziaria. L'utilizzo dei resti assunzionali dei cinque anni antecedenti al 2020 ex art. 5, co. 2, pertanto, non consente il cumulo con le assunzioni derivanti dall'applicazione dell'art. 33, co. 2, d.l. n. 34/2019, ma costituisce una deroga alla nuova disciplina normativa volta a consentire, agli enti *“virtuosi”*, la facoltà di superare gli incrementi percentuali annuali di cui alla Tabella 2 (art. 5, co. 1) nel caso in cui i resti assunzionali consentano un maggiore e più favorevole reclutamento di personale (*“una diversa interpretazione ed applicazione della deroga contenuta all'articolo 5, comma 2, che dovesse prevedere la cumulabilità, oltre a non avere alcuna ratio e senso economico, costituirebbe una pura somma algebrica di facoltà assunzionali normativamente definite con parametri e criteri completamente differenti tra loro e quindi, non omogenee in quanto frutto di condizioni non comparabili e assimilabili e determinerebbe un effetto distorsivo della volontà del legislatore che ha inteso consentire, per i comuni che si collocano al di sotto del valore soglia inferiore, solo una condizione di maggior favore fra l'utilizzo dei resti assunzionali e la nuova regola di gradualità”* (MEF-RGS nota n. 12454 del 15 gennaio 2021).

Tale opzione, in ogni caso, è consentita esclusivamente entro i limiti massimi previsti dal valore soglia di riferimento di cui all'articolo 4, co. 1, Tabella 1, del decreto attuativo.

3. Così sommariamente delineato il quadro normativo di riferimento, è possibile rispondere ai quesiti proposti nell'istanza in esame.

Non vi è dubbio che, qualora il Comune di Collesalveti si trovi nella situazione rappresentata dal Decreto 17 marzo 2020 della Presidenza del Consiglio dei ministri, emanato in attuazione delle disposizioni di cui all'art. 33, co. 2, del d.l. n. 34/2019, lo

stesso possa utilizzare i risparmi conseguiti dalla rinuncia alla capacità assunzionale di cui all'art. 1, commi 226 e 228, l. n. 208/2015, relativa alle facoltà assunzionali residue dei cinque anni antecedenti al 2020 (in deroga agli incrementi percentuali di spesa previsti dal nuovo sistema fondato sulla cd. "sostenibilità finanziaria"³).

Pertanto, qualora l'Ente opti, in quanto più favorevole, per il regime dei resti assunzionali, programmando le assunzioni (cd. piano del fabbisogno triennale) con riferimento alle facoltà assunzionali residue dei cinque anni antecedenti al 2020, potrà operare la decurtazione necessaria al recupero delle somme indebitamente erogate sul "fondo per le risorse decentrate" in applicazione dei menzionati commi 226 e 228, usufruendo, dunque, di un risparmio di spesa "reale e non fittizio"⁴.

Qualora l'Ente segua, invece, il regime assunzionale basato sulla cd. "sostenibilità finanziaria", si pone il problema se, anche all'interno di questo regime giuridico, vi siano spazi per applicare i citati commi 221 e 228 al fine di recuperare le somme indebitamente erogate al personale dipendente a seguito del mancato rispetto dei vincoli finanziari posti alla contrattazione collettiva integrativa, come concesso dall'art. 1, comma 226, della l. n. 208/2015.

Circa l'applicazione dell'art. 221, ritiene la Sezione che non vi siano problemi in quanto la formulazione letterale dello stesso sembra possa ricomprendere anche l'attuale regime assunzionale (relativamente ai risparmi di spesa riferibili alle figure dirigenziali). Il comma 228, poi, si riferisce espressamente alle regole assunzionali basate sul turn over (pertanto, i risparmi di spesa da conseguire sono quelli in cui l'Ente rinuncia ad assumere nei limiti percentuali previsti dal quadro normativo previgente in materia assunzionale, anche mediante la rinuncia ai cd. resti assunzionali).

La Sezione, però, in considerazione della finalità perseguita dall'art. 1, comma 226 cit., ritiene che la possibilità di compensare le somme, indebitamente erogate, con risparmi di spesa riferiti alle mancate assunzioni possa estendersi anche all'attuale sistema assunzionale, in quanto ciò che rileva sono i risparmi reali e concreti che vengono realizzati con la rinuncia ad assumere da parte dell'Ente, anche all'interno del sistema della "sostenibilità finanziaria".

³ Come ricordato dal Mef, i due sistemi sono incompatibili e alternativi tra loro e, pertanto, se l'Ente ha optato, in materia di assunzioni, per la regola della sostenibilità finanziaria, non potrà usufruire della rinuncia alla capacità assunzionale residua riveniente dai resti secondo le regole del turn over per maturare risparmi utili a compensare l'indebita erogazione di risorse a favore della contrattazione integrativa, pena un illegittimo cumulo di facoltà assunzionali che va al di là della volontà del legislatore

⁴ Il risparmio di spesa, derivante dalla rinuncia alle capacità assunzionali ex art. 1, commi 226 e 228, l. n. 208/2015, deve essere concreto ed effettivo, non puramente teorico, circostanza che trova conferma nella stessa lettera del comma 226 laddove esso fa riferimento, ai fini del recupero delle maggiori somme di cui all'art. 1, co. 4, del d.l. n. 16/2014, all'utilizzo dei risparmi effettivamente derivanti dall'attuazione delle misure di razionalizzazione organizzativa (comma 221), comprensivi di quelli derivanti dalla rinuncia alla capacità assunzionale di cui al comma 228 (tale interpretazione si pone in linea con i recenti orientamenti della Corte: Sezione regionale di controllo della Liguria con deliberazione n. 82/2017, Sezione regionale di controllo per la Puglia, deliberazione n. 26/2023/PAR; Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 236/2021/PAR; Sezione regionale di controllo per il Veneto, deliberazione n. 66/2020/PAR).

D'altronde, quanto meno nell'arco temporale 2020/2024, si creerebbe una non giustificata disparità di trattamento tra gli enti che, ricorrendo le condizioni di cui al Decreto 17 marzo 2020 della Presidenza del Consiglio dei ministri sopra ricordato, optino per l'utilizzo dei resti assunzionali e che, conseguentemente, possono senza dubbio rinunciare all'utilizzo dei resti per compensare le somme indebitamente erogate, e gli enti che, altrettanto "virtuosi", adottano il sistema della sostenibilità finanziaria (qualora non si ammettesse per questi ultimi la possibilità di compensare le predette somme con rinuncia agli spazi assunzionali concessi dal nuovo sistema).

4. Per quanto concerne il secondo quesito, occorre stabilire se, valutata la possibilità attuale di recuperare le somme indebitamente confluite nel "*Fondo per le risorse decentrate*" mediante l'utilizzo degli importi derivanti dalla rinuncia alla capacità assunzionale prevista dall'art. 1, commi 226 e 228, della l. n. 208/2015 (nei termini sopra ricordati) detta rinuncia debba essere considerata stabile o possa limitarsi agli anni in cui è necessario effettuare il recupero delle somme indebitamente erogate.

Il Legislatore, in virtù del combinato disposto dell'art. 4 del decreto-legge n. 16/2014 e dell'art. 1, commi 226 e 228, della legge n. 208/2015, ha introdotto la possibilità di recuperare le somme in eccesso erogate sui fondi contrattuali integrativi mediante l'utilizzo dei risparmi derivanti non solo dalla rinuncia, ma anche dal "differimento" delle capacità assunzionali legittimamente concesse dalla legge (comma 228) (cfr. Sezione regionale di controllo per la Liguria, deliberazione n. 82/2017/PRSP). In particolare, l'art. 1, co. 226, della l. n. 208/2015, nel rispetto dei risparmi "*effettivamente*" conseguiti, permette di utilizzare le risorse destinate alle assunzioni di personale di cui al comma 228 - le quali, per loro natura, implicano l'impegno del bilancio dell'ente per un arco pluriennale indeterminato - ai fini del recupero di somme indebitamente erogate alla contrattazione collettiva integrativa, relative ad un periodo di riferimento ben determinato. Il fine, dunque, è quello di consentire il recupero delle suddette risorse finanziarie, nei limiti di quanto erogato impropriamente in eccesso in anni precedenti, mediante l'utilizzo, totale o parziale, del budget annuale di spesa destinato alle assunzioni.

Concretamente, nell'ambito del piano triennale dei fabbisogni, l'Ente determina il tetto di spesa annuale destinato alle assunzioni rinunciando successivamente ad una quota parziale o totale della spesa ammissibile al fine di recuperare risorse finanziarie nei limiti di quanto erogato impropriamente in eccesso in anni precedenti, ripianando così i fondi per la contrattazione integrativa decentrata costituiti in eccesso.

Una volta completato il recupero delle somme erogate indebitamente, la capacità di spesa assunzionale si espande nuovamente nei limiti individuati dalla normativa applicata.

Infine, è utile rammentare che, al fine di garantire un effettivo risparmio di spesa, appare necessario, nel periodo in cui si rinuncia alla propria facoltà assunzionale,

rinunciare a qualsiasi assunzione che possa comportare una spesa pari a quella risparmiata, come nel caso in cui si voglia utilizzare l'istituto della mobilità.

Conclusivamente, quindi, si ritiene che il recupero delle somme indebitamente confluente nel "fondo per le risorse decentrate" debba avvenire nei limiti di quanto erogato impropriamente in eccesso in anni precedenti, permettendo di considerare la rinuncia alle capacità assunzionali ex art. 1, commi 226 e 228, della l. n. 208/2015 non come stabile, bensì limitata agli anni in cui è necessario effettuare il recupero delle somme indebitamente erogate, tenuto conto, altresì, della possibilità di avvalersi del cd. "differimento".

P.Q.M.

Nelle suesposte considerazioni è il deliberato della Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Toscana - in relazione alla richiesta formulata dal Comune di Collesalveti, con la nota in epigrafe indicata.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa a cura della Segreteria al Presidente del Consiglio delle autonomie locali della Regione Toscana e, per conoscenza, al Sindaco dell'ente richiedente.

Così deciso in Firenze, nella Camera di consiglio del 16 novembre 2023.

Il Relatore
Francesco Belsanti
(firmato digitalmente)

Il Presidente
Maria Annunziata Rucireta
(firmato digitalmente)

Depositata in Segreteria il 22 dicembre 2023.

Il funzionario preposto al Servizio di supporto
Cristina Baldini
(firmato digitalmente)