



CORTE DEI CONTI

Sezione regionale di controllo per la Toscana

composta dai magistrati:

Maria Annunziata	RUCIRETA	Presidente, estensore
Nicola	BONTEMPO	Consigliere
Francesco	BELSANTI	Consigliere
Paolo	BERTOZZI	Consigliere
Patrizia	IMPRESA	Consigliere
Fabio	ALPINI	Primo Referendario
Rosaria	DI BLASI	Referendario
Anna	PETA	Referendario

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 16/06/2000, e successive modificazioni;

VISTE le deliberazioni della Sezione 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. 22/2008, poi sostituita dalla legge regionale n. 36/2000, istitutiva del Consiglio delle Autonomie locali;

VISTA la convenzione del 16/6/2006 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 in data 7 luglio 2022 dal Sindaco del comune di Seggiano;

UDITI nelle Camere di consiglio del 29 settembre 2022 il relatore Cons. Nicola Bontempo e del 24 novembre 2022 il relatore Pres. Sez. Maria Annunziata Rucireta;

PREMESSO IN FATTO

Con nota acquisita al protocollo della Sezione in data 11 luglio 2022 al n. prot. 6006, il Sindaco del comune di Seggiano - per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali - ha formulato una richiesta di parere ex art. 7, comma 8, L. n. 131/2003 in tema di capacità di spesa di personale.

In particolare, il Sindaco ha rappresentato l'intenzione dell'Ente di procedere alla rideterminazione per l'anno in corso della propria capacità assunzionale ai sensi del D.L. n. 34 del 30/04/2019, anche alla luce dell'approvazione del rendiconto 2021. Al fine di definire il valore soglia di cui al comma 2 dell'art 33 del D.L. richiamato, risulta determinante stabilire la fascia demografica di appartenenza dell'Ente. A tal proposito, nel silenzio della normativa, il Sindaco chiede di conoscere:

- a quale anno debba farsi riferimento per la determinazione della fascia

demografica, se a quello nel corso del quale si programma l'assunzione oppure al penultimo anno precedente a quello di riferimento ai sensi dell'art 156 del T.U.E.L.;

- nell'ipotesi di divergenza tra i dati della popolazione rilevati dall'ISTAT e i dati rilevati e certificati dall'Ufficio demografico del Comune, a quale dato dare prevalenza.

La questione, infatti, appare decisiva per determinare la capacità assunzionale del Comune di Seggiano, in quanto, se il riferimento fosse l'anno 2020, il Comune risulterebbe contare 986 abitanti per l'ufficio demografico, ma 1.004 abitanti per l'ISTAT.

Infine, ove si desse prevalenza al dato ISTAT che pone il Comune oltre la soglia di 1.000 abitanti per il 2020, il Sindaco chiede di conoscere quale comma debba applicarsi ai fini della determinazione del tetto di spesa da rispettare per l'anno 2022, tra il 562 e il 557 della legge 296 del 27/12/2006 (che fanno riferimento, rispettivamente, alla spesa di personale sostenuta nel 2008 e alla media del triennio 2011-2013), alla luce dell'art. 1 comma 762 della legge 208 del 28/12/2015, il quale recita (OMISSIS): *"Restano ferme le disposizioni di cui all'art. 1 comma 562 della legge 296 del 27/12/2006 e le altre disposizioni in materia di spesa del personale riferite agli enti che nell'anno 2015 non erano sottoposti alla disciplina del patto di stabilità interno"*.

In particolare chiede di sapere come debba essere interpretata la locuzione "restano ferme": se in senso statico, per cui l'Ente che nel 2015 non fosse sottoposto alla disciplina del patto di stabilità interno (per avere meno di 1.000 abitanti) possa continuare ad applicare il comma 562 nonostante il numero di abitanti passi a più di 1.000; oppure in senso dinamico, per cui quella norma può applicarsi solo se e fino a quando l'Ente rimanga sotto i 1.000 abitanti, applicandosi in caso contrario il comma 557.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Secondo ormai consolidati orientamenti assunti dalla giurisprudenza

contabile in tema di pareri da esprimere ex art. 7, comma 8, l. n. 131/2003, occorre verificare in via preliminare l'integrazione dei necessari requisiti di ammissibilità, sia sotto il profilo soggettivo (legittimazione dell'organo richiedente), sia sotto il profilo oggettivo (attinenza alla materia della contabilità pubblica, così come nel tempo perimetrata dalle Sezioni riunite e dalla Sezione delle autonomie). Il legittimo esercizio della funzione consultiva presuppone, inoltre, che la richiesta di parere contenga quesiti di carattere generale ed 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 Seggiano deve ritenersi ammissibile sia sotto il profilo soggettivo che oggettivo.

Sotto il primo profilo, l'istanza di parere è stata infatti formulata dal Sindaco, quale legale rappresentate dell'Ente, attraverso il Consiglio delle autonomie locali.

Per quanto concerne il profilo oggettivo, la richiesta deve parimenti ritenersi ammissibile. I quesiti posti vertono sulla materia della spesa di personale e sui limiti assunzionali che, secondo giurisprudenza consolidata delle Sezioni territoriali, rientrano nella nozione di contabilità pubblica rilevante ai fini dell'esercizio dell'attività consultiva. Inoltre, depurato dei dettagli relativi alla specifica fattispecie, che non sono essenziali alla delimitazione dell'oggetto del quesito, quest'ultimo presenta i necessari requisiti di generalità ed astrattezza.

2. Il quadro normativo in materia di capacità assunzionale dei comuni è stato di recente innovato per effetto dell'art. 33, comma 2, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, nel testo risultante dalla legge di conversione 28 giugno 2019, n. 58, come modificato dall'art. 1, comma 853, lett. a), b), e c), della legge 27 dicembre 2019, n. 162, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2020, n. 8, il quale ha apportato significative modificazioni alle facoltà assunzionali dei comuni, stabilendo in particolare che: *"A decorrere dalla 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".

Il medesimo comma prevede altresì che: "Con decreto del Ministro della pubblica amministrazione, 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, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto sono individuate le fasce demografiche, i relativi valori soglia prossimi al valore medio per fascia demografica e le 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 superiore. I comuni che registrano un rapporto compreso tra i due predetti valori soglia non possono incrementare il valore del predetto rapporto rispetto a quello corrispondente registrato nell'ultimo rendiconto della gestione approvato".

A tale norma è stata data attuazione con il decreto 17 marzo 2020 della Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica, recante "Misure per la definizione delle capacità assunzionali di personale a tempo indeterminato dei comuni". Il medesimo decreto, all'articolo 1, comma 2, ha previsto che i nuovi limiti assunzionali si applicano ai comuni con decorrenza dal 20 aprile 2020.

Per individuare, pertanto, il corretto regime da applicare alla capacità assunzionale, rileva l'appartenenza dell'ente ad una determinata classe demografica, come individuata con il decreto di attuazione sulla base della popolazione residente.

In merito al quesito posto dall'ente circa l'anno a cui si debba aver riguardo

per individuare la fascia demografica di appartenenza, il riferimento operato dalla norma citata all'“ultimo rendiconto della gestione approvato” per individuare la disciplina applicabile ai comuni “collocati” tra due valori soglia induce a ritenere che proprio questo sia il parametro temporale cui ancorarsi, e non l'anno in cui si programma l'assunzione, né il penultimo precedente a quello di riferimento, ai sensi dell'art. 156, co. 2 Tuel, secondo l'alternativa prospettata dall'ente.

D'altra parte, il dato rilevante per la dimensione demografica non potrà che essere quello attestato dall'Istat, ente pubblico di produzione, sviluppo e diffusione dell'informazione statistica ufficiale e di indirizzo e coordinamento del sistema statistico nazionale, che garantisce una certificazione statistica basata su criteri scientifici ed imparziali (cfr. l'art. 3 dello Statuto).

Il parametro della popolazione residente risulta in tal modo costituito con carattere di oggettività (in quanto basato su criteri di rilevazione generali, valevoli per ogni amministrazione), e non affidato in via soggettiva a ciascun ente, con il rischio di criteri differenti in termini di modalità e tempistica.

Pertanto, per rispondere cumulativamente ai primi due quesiti posti dal Comune di Seggiano, il dato da prendere a riferimento per determinare la classe demografica deve coincidere con il dato demografico ufficiale certificato dall'Istat nell'ultimo esercizio.

Il Comune di Seggiano chiede infine se debba sempre applicarsi quale tetto di spesa del personale il limite posto dal comma 562 dell'art. 1 della legge 296 del 2006, anche quando l'ente, un tempo escluso dall'applicazione del patto di stabilità per avere una popolazione residente inferiore ai 1.000 abitanti, superi poi tale soglia dimensionale.

Come noto, la legge di stabilità per l'anno 2016 (legge n. 208 del 2015) ha previsto, al comma 707 dell'articolo 1, l'abolizione del patto di stabilità, sostituito dal pareggio di bilancio (art. 9 della legge n. 243 del 2012: *“I bilanci delle regioni, dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle province autonome di Trento e di Bolzano si considerano in equilibrio quando, sia nella fase di previsione che di*

rendiconto, conseguono un saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali”). Quest’ultimo si applica a tutti i comuni, compresi quelli con meno di 1.000 abitanti, che fino ad allora non erano stati assoggettati al patto di stabilità.

La medesima legge di stabilità ha poi previsto, al comma 762, che: *“Restano ferme le 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”*.

Tale norma ha pertanto disposto che gli enti che fino ad allora non erano sottoposti al patto di stabilità (ma che da quel momento in poi avrebbero dovuto sottostare alla disciplina del pareggio di bilancio), dovessero rispettare il tetto di spesa pari all’ammontare registrato al termine dell’esercizio 2008 (comma 562), e non il - con ogni probabilità più gravoso - tetto rappresentato dalla media del triennio 2011-2013 (comma 557 quater).

Il dubbio posto dal Comune di Seggiano riguarda la valenza nel tempo di tale previsione: il Comune si chiede, cioè, se per gli enti che al momento dell’entrata in vigore della citata norma non superassero i 1.000 abitanti (e che fossero quindi esenti dal patto di stabilità) il tetto resti fissato secondo il comma 562 in via definitiva, anche qualora nel corso del tempo essi dovessero superare i 1.000 abitanti, o se, al contrario, il tetto di spesa sia mobile, nel senso di applicarsi la disciplina di cui all’art. 557 quater allorché l’ente superi, in un esercizio, i 1.000 abitanti.

La Sezione ritiene che il limite da rispettare sia quello di cui al comma 562, in quanto un rinvio “mobile” ad una soglia di popolazione (1.000 abitanti) stabilita da regole non più vigenti (quelle del patto di stabilità) appare opzione non sorretta da alcuna argomentazione logico-sistematica.

Tra l’altro, tale soluzione è anche maggiormente favorevole per gli enti che si trovino “a cavallo” della fascia demografica dei 1.000 abitanti, in quanto una “mobilità” del limite di spesa (con eventuale applicazione della media del triennio disposta dal comma 557 quater) porterebbe l’ente, nell’ipotesi migliore,

a non poter superare comunque il tetto di spesa 2008 (qualora nel triennio 2011-2013 abbia registrato valori tutti uguali all'ammontare di quello specifico anno) e, nell'ipotesi più sfavorevole, a dover rispettare un limite di spesa inferiore al tetto dell'esercizio 2008 (qualora nel triennio di riferimento abbia registrato, com'è probabile, anche valori inferiori al tetto di spesa 2008).

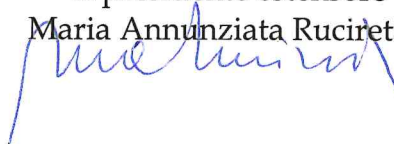
* * *

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 Seggiano con la nota indicata in epigrafe.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa al Presidente del Consiglio delle autonomie locali della Regione Toscana e, per conoscenza, al Sindaco del Comune richiedente.

Così deciso nelle Camere di consiglio del 29 settembre e 24 novembre 2022.

Il presidente estensore
Maria Annunziata Rucireta



Depositata in Segreteria il 28 NOV. 2022

Il funzionario preposto al Servizio di supporto

Claudio Felli

