

*Deliberazione n. 81 /2023/PAR /BOSCO CHIESANUOVA (VR)*



REPUBBLICA ITALIANA  
LA CORTE DEI CONTI  
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

*Nell'adunanza del 23 febbraio 2023*

*composta dai magistrati:*

Maria Elisabetta LOCCI	Presidente
Elena BRANDOLINI	Consigliere
Amedeo BIANCHI	Consigliere
Giovanni DALLA PRIA	Primo Referendario
Paola CECCONI	Referendario relatore
Fedor MELATTI	Referendario
Daniela D'AMARO	Referendario
Chiara BASSOLINO	Referendario
Emanuele MIO	Referendario

\*\*\*\*\*

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

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994 n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

VISTO il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria una Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione 16 giugno 2000 n. 14/DEL/2000, poi modificato con le deliberazioni delle stesse Sezioni 3 luglio 2003 n. 2 e 17 dicembre 2004, n. 1, nonché con la deliberazione del Consiglio di Presidenza 19 giugno 2008 n. 229;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla Legge cost. 18 ottobre 2001 n. 3", ed in particolare, l'art. 7, comma 8;

VISTI gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004, come modificati e integrati dalle delibere n. 5/AUT/2006 del 17 febbraio 2006 e n. 9/SEZAUT/2009/INPR del 3 luglio 2009 n. 3/SEZAUT/2014/QMIG, n. 17/SEZAUT/2020/QMIG e, da ultimo, con le deliberazioni n. 5/SEZAUT/2022/QMIG e n. 9/SEZAUT/2022/QMIG, nonché dalla deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/CONTR del 17 novembre 2010;

VISTA la richiesta di parere inoltrata dal Sindaco del Comune di Bosco Chiesanuova (VR) con nota prot. n. 525 del 18 gennaio 2022, acquisita da questa Sezione con prot. n. 267 di pari data;

VISTA l'ordinanza del Presidente n. 4/2023, di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il Magistrato relatore, Referendario Paola Cecconi;

## FATTO

1. Il Sindaco del Comune di Bosco Chiesanuova (VR) con la nota citata in premessa, ha sottoposto a questa Sezione, ai sensi dell'art. 7, co. 8, legge 5 giugno 2003, n. 13 il quesito così articolato: *illustrata la situazione generale dell'Ente, a vocazione turistica, e l'attuale situazione dell'organico, si specifica che, dovendosi provvedere innanzi tutto ad assicurare in via immediata la regolare apertura dei servizi d'anagrafe nonché rinforzare la dotazione organica dell'ufficio tecnico, evidentemente sotto dimensionato, e nominare un Segretario Comunale titolare, già informalmente individuato in un vincitore di recente concorso, lo scrivente Comune è costretto ad attuare un provvedimento che comporta il superamento del limite di spesa ex comma 557 dell'art. 1 della Legge 27 dicembre 2006, n. 296, quantificato in Euro 711.134,63, Il tutto per un importo quantificabile in circa Euro 80.000,00 necessari per l'assunzione a termine di una sostituzione di maternità per il servizio anagrafe, di un impiegato per l'area tecnica e di un Segretario Comunale.* Prosegue, poi, il Sindaco dell'Ente, adducendo che *trattandosi di necessità oggettivamente inderogabili, la cui mancata risoluzione comporterebbe la chiusura di un importante servizio pubblico (anagrafe), l'impossibilità da parte dell'ufficio tecnico di supportare la realizzazione dei programmi di investimento e la completa mancanza di supporto giuridico-amministrativo a servizio dell'ente, con la presente si chiede Vs. parere in merito.*

## DIRITTO

2. Pregiudiziale all'esame nel merito del quesito sottoposto all'esame di questa Sezione, è la verifica dei requisiti di ammissibilità soggettiva della richiesta, ossia relativi alla legittimazione dell'organo richiedente, ed oggettiva, in relazione all'attinenza alla materia della contabilità pubblica, ai caratteri di generalità ed astrattezza della questione sottoposta, che non deve implicare valutazioni di comportamenti amministrativi o di fatti già compiuti né di provvedimenti formalmente adottati ma non ancora eseguiti, e infine alla non interferenza dell'attività consultiva con altre funzioni della Corte dei conti o di altre giurisdizioni.

Con riferimento ai primi requisiti, il sopra citato art. 7, co. 8, l. n. 131/2003, ha definito i soggetti giuridici legittimati alla richiesta di parere, la cui elencazione va considerata tassativa in quanto la disposizione menzionata riproduce letteralmente quella dell'art. 114 Cost., di cui costituisce attuazione (Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 13/AUT/07).

In merito ai requisiti di ammissibilità oggettiva, essi sono stati specificati dalla Sezione delle autonomie nell'atto di indirizzo approvato nell'adunanza del 27 aprile 2004, in seguito integrato con le deliberazioni n. 5/AUT/2006, n. 9/SEZAUT/2009/INPR, n. 3/SEZAUT/2014/QMIG, n. 24/SEZAUT/2019/QMIG, n. 11/SEZAUT/2020/QMIG, n. 17/SEZAUT/2020/QMIG, n. 1/SEZAUT/2021/QMIG, n. 5/SEZAUT/2022/QMIG e n. 9/SEZAUT/2022/QMIG.

Inoltre, le Sezioni riunite in sede di controllo, nell'esercizio della funzione di orientamento generale assegnata dall'art. 17, co. 31, d.l. 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, con la deliberazione 17 novembre 2010, n. 54/CONTR/2010, hanno precisato la nozione di contabilità pubblica "strumentale alla funzione consultiva", estesa dall'ambito della gestione del bilancio a quello dei suoi equilibri.

Alla luce dei richiamati indirizzi, ai fini dell'ammissibilità dell'esercizio della funzione consultiva, il parere non deve indicare soluzioni alle scelte operative discrezionali dell'ente, ovvero, determinare una sorta di inammissibile sindacato in merito ad un'attività amministrativa *in fieri*, ma deve individuare o chiarire regole di contabilità pubblica (cfr., *ex multis*, Sezione Lombardia n. 78/2015, Sezione Trentino-Alto Adige/Südtirol, sede di Trento, n. 3/2015).

Parimenti l'ammissibilità oggettiva dell'attività consultiva va esclusa nel caso la richiesta di parere verta su fattispecie oggetto di possibile cognizione da parte della Procura della Corte dei conti o di altra Autorità giudiziaria, al fine di evitare qualunque interferenza con le competenze di altri organi giurisdizionali.

**2.1.** Nel caso all'esame, il prescritto requisito soggettivo risulta soddisfatto sia con riguardo all'ente richiedente, sia con riguardo all'organo legittimato, in quanto l'istanza di parere proviene dal Comune – ente espressamente indicato nell'art. 7, co. 8, l. n. 131/2003 – ed è sottoscritta dal Sindaco, soggetto titolare della rappresentanza istituzionale dell'ente locale ai sensi dell'art. 50, co. 2, Tuel.

Il Collegio ritiene che la circostanza che l'istanza sia pervenuta direttamente dall'ente, anziché per il tramite del Consiglio delle autonomie locali (CAL), organo previsto dall'art. 123 della Costituzione, non pregiudichi l'ammissibilità soggettiva, in quanto il citato comma 8 dell'art. 7, nel prevedere che le richieste possono essere formulate "di norma" tramite il Consiglio delle autonomie locali, non esclude un rapporto diretto tra le Amministrazioni e le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

Appare comunque opportuno sottolineare, come già avvenuto in altre occasioni, che il percorso ordinario normativamente previsto configura l'invio tramite CAL, istituito nella Regione Veneto con l.r. 25 settembre 2017, n. 31, anche per evitare - in ossequio ai generali principi di economicità, efficienza e di semplificazione amministrativa - la

proposizione di richieste non adeguatamente valutate sotto il profilo preventivo dell'ammissibilità.

**2.2.** In ordine al profilo oggettivo, ritiene la Sezione che, astruendo dalle fattispecie concretamente illustrate, possa ritenersi ammissibile la richiesta riguardata sotto l'aspetto specifico della corretta interpretazione delle disposizioni vincolistiche recate dall'art. 1, co. 557, legge 27 dicembre 2006, n. 296, che pongono limiti ad aggregati importanti della spesa, quale quella del personale, ai fini del rispetto dei saldi finanziari e del conseguimento degli equilibri di bilancio.

Permane, difatti, ad avviso della Sezione l'utilità di rendere il parere, circoscritto ai soli profili di rilievo finanziario, che per tale via soddisfa i criteri di ammissibilità oggettiva, in relazione alle disposizioni concernenti la riduzione delle spese di personale recate dall'art. 1, co. 557, legge 27 dicembre 2006, n. 296, nella prospettiva di chiarire la portata applicativa della disciplina vincolistica in argomento, alla luce delle più recenti disposizioni normative le quali, innovando la materia con riferimento alle facoltà assunzionali, e consentendone alcuni circoscritti e condizionati ampliamenti, non hanno tuttavia soppresso la vigenza degli obblighi di contenimento della spesa di personale in capo agli enti.

In tale circoscritto ambito, pertanto, verrà reso il parere richiesto a questa Sezione, con esclusione di una pronuncia sulle circostanze gestionali descritte dall'Ente, in ragione della natura e della delimitazione dell'attività consultiva intestata a questa Corte, già ampiamente descritta.

**3.** Al riguardo si ricorda che il comma 557 dell'art. 1, legge n. 296/2006 ha previsto che "Ai fini del concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, gli enti sottoposti al patto di stabilità interno assicurano la riduzione delle spese di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali, garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale, con azioni da modulare nell'ambito della propria autonomia".

Tali azioni, a seguito dell'abrogazione della lett. a) dell'articolo in commento, ad opera dell'art. 16, co. 1 1, d.l. 24 giugno 2016, n. 113, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2016, n. 160, sono rivolte "in termini di principio", ai seguenti ambiti prioritari di intervento: b) razionalizzazione e snellimento delle strutture burocratico-amministrative, anche attraverso accorpamenti di uffici con l'obiettivo di ridurre l'incidenza percentuale delle posizioni dirigenziali in organico; c) contenimento delle dinamiche di crescita della contrattazione integrativa, tenuto anche conto delle corrispondenti disposizioni dettate per le amministrazioni statali.

Come noto, il riferimento al patto di stabilità, la cui disciplina, a decorrere dal 2016, cessa di avere applicazione (art. 1, co. 707, legge n. 208/2015), si intende sostituito dagli "obiettivi di finanza pubblica" (art. 1, co. 762 legge n. 208/2015) (cfr. Sezione delle autonomie n. 16/2016/QMIG).

Ai fini dell'applicazione del comma 557, il successivo comma 557 *bis*, aggiunto dal comma 7 dell'art. 14, d.l. 31 maggio 2010, n. 78, come modificato dalla legge di

conversione n. 30 luglio 2010, n. 122, individua una nozione omnicomprensiva di spese di personale, mentre il comma 557 *quater*, aggiunto dal comma 5 *bis* dell'art. 3, d.l. 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, fissa il parametro quantitativo di riferimento rispetto al quale “a decorrere dall'anno 2014 gli enti assicurano, nell'ambito della programmazione triennale dei fabbisogni di personale, il contenimento delle spese di personale con riferimento al valore medio del triennio precedente alla data di entrata in vigore della presente disposizione”.

Con riguardo alle disposizioni concernenti i citati commi 557 e 557-*bis*, la Corte costituzionale, ha chiarito che esse “*costituiscono principi fondamentali nella materia del coordinamento della finanza pubblica, in quanto pongono obiettivi di riequilibrio, senza peraltro prevedere strumenti e modalità per il perseguimento dei medesimi*” (sentenza n. 108/2011). Ciò in considerazione del fatto che “*la spesa per il personale costituisce [...] un importante aggregato della spesa di parte corrente, con la conseguenza che le disposizioni relative al suo contenimento assurgono a principio fondamentale della legislazione statale*» (sentenza n. 69 del 2011, che richiama la sentenza n. 169 del 2007”.

In proposito, questa Sezione, con la deliberazione n. 177/2021/PAR, ha già avuto occasione di evidenziare come “*La peculiare caratterizzazione dell’art.1, comma 557, della legge n. 296/2006, quale “principio fondamentale nella materia del coordinamento della finanza pubblica”, comporta che, ove la legge non abbia espressamente derogato alla suddetta disposizione, la stessa continuerà a trovare applicazione (in terminis, cfr. Sez. Lombardia, deliberazione n. 61/2019, Sez. Piemonte, deliberazione n. 4/2019)”*.

Gli interventi legislativi, che hanno introdotto espresse deroghe alla disciplina in esame, hanno infatti riguardato particolari fattispecie individuate per finalità specifiche, quali il personale delle Province (art. 1, comma 424, legge 23 dicembre 2014 n. 190 per la ricollocazione), i Comuni colpiti da eventi sismici o calamità naturali (art. 11, comma 4-*ter*, d.l. n. 90/2014 per modificare il parametro di riferimento) e, da ultimo, con l’art. 1, co. 69, legge 3 dicembre 2020, n. 178, limitatamente all’esercizio 2021, gli addetti ai procedimenti connessi all'erogazione del beneficio di cui all'art. 119, d.l. 19 maggio 2020, n. 34 (per “incentivi per l'efficienza energetica, sisma bonus, fotovoltaico e colonnine di ricarica di veicoli elettrici”).

L’obbligo di contenimento della spesa di personale, pertanto “*permane, a carico degli enti territoriali (...) secondo il parametro individuato dal comma 557-quater, da intendere in senso statico, con riferimento al triennio 2011-2013*” (Sezione delle autonomie n. 16/2016/QMIG), non essendo ammissibile “*che la sterilizzazione degli effetti della stessa, ai fini del rispetto dei vincoli di finanza pubblica, possa essere ricavata in via interpretativa dal sistema*” (cfr. Sezione Lombardia n. 97/2016/QMIG).

**4.** Ribadita la natura cogente della disciplina concernente il limite di spesa di personale, è opportuno, in questa sede, richiamare sinteticamente le innovazioni normative in materia di capacità assunzionali degli enti territoriali, in particolare riferite al personale a tempo indeterminato assunto “anche al fine di consentire l'accelerazione degli investimenti pubblici, con particolare riferimento a quelli in materia di mitigazione del rischio idrogeologico, ambientale, manutenzione di scuole e strade, opere infrastrutturali, edilizia sanitaria”, recate dal c.d. decreto c.d. “Crescita”, all’art. 33, co. 2, d.l. 30 aprile

2019, n. 34. La disposizione menzionata dispone che “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”.

La peculiarità della nuova disciplina introdotta va ascritta alla parametrizzazione della spesa di personale non più sul “complesso delle spese correnti”, come previsto dall'abrogata lettera a) dell'art. 1 comma 557, legge n. 296/2006, ma sulle entrate correnti, agganciandone la dinamica non solo al controllo delle uscite finanziarie ma anche alla capacità dell'Ente di assicurarsi entrate adeguate alla copertura delle proprie esigenze gestionali, garantendo, anche in maniera prospettica, la stabilità degli equilibri di bilancio.

In attuazione del citato art. 33, co. 2, il decreto del Dipartimento della funzione pubblica del 17 marzo 2020, individua i “*valori soglia di massima spesa per il personale*” distinti per 9 fasce demografiche (art. 4, comma 1); i Comuni nei quali il rapporto della spesa del personale rispetto alle entrate correnti, come definite dal citato art. 33, co.2, si pone al di sotto del valore soglia di riferimento (art. 4, co. 2) possono incrementare annualmente la spesa di personale in base a percentuali annuali determinate (art. 5); per i Comuni il cui rapporto di spesa si pone al di sopra, è previsto un percorso di riduzione graduale del rapporto stesso che dovrà convergere al valore soglia entro il 2025 “anche applicando un turn over inferiore al 100 per cento” (art. 6).

Numerose pronunce delle Sezioni regionali hanno già avuto modo di evidenziare la flessibilità del nuovo sistema, che diversifica la disciplina applicabile in base alle caratteristiche demografiche e di sostenibilità finanziaria degli enti, misurata, quest'ultima, anche sul versante delle entrate (cfr. Lombardia, deliberazioni n. 74/2020/PAR e n. 93/2020/PAR, Emilia-Romagna deliberazione 32/2020/PAR, Veneto, deliberazione n. 15/2021/PAR).

La normativa tiene conto, inoltre, della dinamicità dei parametri adottati prevedendo la possibilità di un aggiornamento, 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, ogni cinque anni (art. 33, co. 2, d.l. n. 34/2019; art. 7, comma 2, decreto 17 marzo 2020).

Ai fini che qui interessano, si osserva che la novella normativa non ha sospeso la vigenza - quindi non è dettata in sostituzione - della disciplina di contenimento della spesa di personale di cui all'art. 1, cc. 557 ss, legge n. 296/2006, e ciò è chiaramente desumibile dall'art. 7 del decreto 17 marzo 2020 che prevede una deroga esplicita riservata alla “maggior spesa per assunzioni di personale a tempo indeterminato derivante da quanto previsto dagli articoli 4 e 5” del decreto stesso (quindi per i Comuni “sotto soglia”), in quanto essa “non rileva ai fini del rispetto del limite di spesa previsto dall'art. 1, commi 557-*quater* e 562, della legge 27 dicembre 2006, n. 296”.

Tale circostanza non può che confermare la valenza precettiva del principio generale di



contenimento della spesa di personale dettato dall'art. 557, legge n. 296/2006 (cfr. Sezione delle autonomie. n. 16/2016/QMIG) che non può essere pretermesso se non nei casi di espresse previsioni legislative per specifiche finalità e in relazione a particolari fattispecie (*ubi voluit dixit*), fatte salve le eventuali ipotesi di neutralità finanziaria sul bilancio dell'ente, che si realizzano laddove si consegua la sterilizzazione dell'impatto della spesa sulla contabilità dell'ente attraverso la completa copertura della stessa con finanziamenti provenienti da fonti esterne (fondi europei o privati) (cfr. Sezione delle autonomie n. 21/2014/QMIG).

Si rammenta, infine, che la Corte costituzionale ha evidenziato come *“il raggiungimento dell'obiettivo di contenimento della spesa del personale debba essere perseguito con azioni da modulare nell'ambito dell'autonomia di ciascun ente, che è facoltizzato a comprimere le voci di spesa ritenute più opportune”* (Corte cost., sentenze n. 108/2011 e n. 27/2014, richiamate da Sezione delle autonomie n. 16/2016/QMIG).

L'Ente, pertanto, è tenuto a programmare i propri fabbisogni assunzionali nel rispetto del quadro normativo sopra delineato, adottando azioni, da modulare nell'ambito della propria autonomia, tali da assicurare il contenimento della spesa di personale entro i limiti recati dalle disposizioni di cui agli artt. 557 e seguenti, della legge n. 296/2006.

#### PQM

nelle sopra esposte considerazioni è il parere della Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per il Veneto, in relazione alla richiesta formulata dal Sindaco di Bosco Chiesanuova (VR).

#### DISPONE

che, a cura della Segreteria, copia del presente parere sia trasmessa al Comune di Bosco Chiesanuova (VR) e al Consiglio delle autonomie locali del Veneto.

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 23 febbraio 2023.

Il Relatore

f.to digitalmente Paola Cecconi

Il Presidente

f.to digitalmente Maria Elisabetta Locci

Depositata in Segreteria il 10 marzo 2023

Il Direttore di Segreteria f.f

f.to digitalmente Anna Maria Di Donato