

Deliberazione n. 24/2025/PAR/Spinea (VE)



REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 22 gennaio 2025

composta dai magistrati:

Francesco UCCELLO	Presidente
Elena BRANDOLINI	Consigliere
Amedeo BIANCHI	Consigliere
Giovanni DALLA PRIA	Primo Referendario
Paola CECCONI	Primo Referendario
Fedor MELATTI	Primo Referendario - relatore
Chiara BASSOLINO	Primo Referendario
Emanuele MIO	Referendario

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

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 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 della Corte dei conti, adottato dalle Sezioni Riunite con deliberazione n. 14/DEL/2000 in data 16 giugno 2000 e ss.mm.ii.;

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;

VISTA la richiesta di parere inoltrata dal Sindaco del Comune di Spinea (VE), acquisita al prot. C.d.c. n. 10150 del 16 dicembre 2024;

VISTA l'ordinanza del Presidente n. 3/2025 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il Magistrato relatore, Primo Referendario Fedor Melatti;

FATTO

Il Sindaco del Comune di Spinea (VE) ha inviato alla Sezione una richiesta di parere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, concernente i limiti previsti dall'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75/2017 e dall'art. 1, commi 557 e 557-*quater*, della legge n. 296/2006, in materia di spese di personale, nel caso di istituzione, per la prima volta, delle posizioni dirigenziali, considerata l'assenza di valori pregressi cui fare riferimento e nel rispetto degli altri vincoli di spesa del personale.

Nella richiesta di parere si specifica che *“la nuova Amministrazione comunale del Comune di Spinea, insediatasi a giugno 2024 dopo un lungo periodo di commissariamento dell'Ente, ha ritenuto di procedere con delibera di Giunta comunale del 7.11.2024 ad una ri-organizzazione della struttura amministrativa dell'Ente che consenta di perseguire con maggior efficacia gli obiettivi istituzionali mediante l'istituzione di n. 2 posizioni dirigenziali (attualmente ancora vacanti), una per l'Area Amministrativo-Contabile-Sociale ed un'altra per tutta l'Area Tecnica e di gestione del Territorio. In precedenza, l'Ente è sempre stato privo di dirigenti di ruolo”*.

In particolare, l'Ente chiede se:

1. *“l'importo previsto per la costituzione, dal 1.1.2025, del nuovo fondo per il trattamento accessorio per i dirigenti in caso di modifica organizzativa strutturale (passaggio da Ente senza dirigenza ad Ente con dirigenza, quindi con l'istituzione di n. 2 nuove figure dirigenziali) possa essere sommato al limite complessivo dell'art. 23, comma 2, del D.Lgs. n. 75/2017 quantificato dall'Ente per il 2016 e riferito all'ammontare "complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale”;*
2. *la maggiore spesa che l'Ente dovrà sostenere dal 1.1.2025 per la copertura delle n. 2 nuove figure dirigenziali rientri o meno all'interno del vincolo finanziario complessivo della Spesa del Personale così come definito dall'art. 1, commi 557 e 557-*quater* della L. n. 296/2006”.*

DIRITTO

I. In via preliminare, la Corte è tenuta a verificare l'ammissibilità della richiesta di parere, ovvero la concomitante sussistenza del presupposto soggettivo ed oggettivo richiesto dalla legge.

A tal riguardo, devono richiamarsi sia l'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, secondo il quale *"le Regioni possono richiedere ulteriori forme di collaborazione alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, nonché pareri in materia di contabilità pubblica. Analoghe richieste possono essere formulate, di norma, tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche da Comuni, Province e Città Metropolitane"*, sia i criteri elaborati dalla Corte dei conti con atto di indirizzo approvato dalla Sezione delle autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004, nonché con successive deliberazioni (*ex multis* n. 5/SEZAUT/2006 del 10 marzo 2006, n. 3/SEZAUT/2014/QMIG, n. 17/SEZAUT/2020 e n. 54/CONTR/2010 delle Sezioni riunite in sede di controllo).

La Corte dei conti ha stabilito, infatti, che ai fini dell'ammissibilità della richiesta devono sussistere, contestualmente, le seguenti condizioni:

- la richiesta deve essere formulata dall'organo politico di vertice e rappresentante legale degli enti legittimati alla richiesta (Regione, Provincia, Comune etc.);
- il quesito deve rientrare nella materia della contabilità pubblica, che può assumere un *"ambito limitato alla normativa e ai relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli"* (Sez. autonomie, deliberazione n. 5/AUT/2006) e non può ampliarsi a tal punto da ricomprendere *"qualsivoglia attività degli Enti che abbia, comunque, riflessi di natura finanziaria, comportando, direttamente o indirettamente, una spesa, con susseguente fase contabile attinente all'amministrazione della stessa ed alle connesse scritture di bilancio"* (SS.RR. deliberazione n. 54/CONTR/2010);
- il quesito deve avere rilevanza generale e astratta, non deve implicare valutazioni di comportamenti amministrativi o di fatti già compiuti né di provvedimenti formalmente adottati ma non ancora eseguiti; non deve creare commistioni con le altre funzioni intestate alla Corte, né contenere collegamenti con le funzioni giurisdizionali e requirenti della Corte dei conti o con eventuali giudizi pendenti innanzi alla magistratura penale, civile o amministrativa.
- costituisce *ius receptum* il principio secondo il quale la richiesta di parere, pur essendo di norma originata da un'esigenza gestionale dell'Amministrazione,

debba essere finalizzata ad ottenere indicazioni sulla corretta interpretazione di principi, norme ed istituti riguardanti la contabilità pubblica.

II. Tutto ciò premesso, sotto il profilo soggettivo, la richiesta deve ritenersi ammissibile, in quanto sottoscritta dal Sindaco dell'Ente, organo politico di vertice, rappresentante legale del medesimo.

III. Dal punto di vista oggettivo, questa Sezione ritiene di poter dichiarare ammissibile la richiesta di parere, poiché i quesiti proposti attengono a disposizioni normative dettate da esigenze di coordinamento della finanza pubblica, quali sono quelle contenute nell'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75/2017 e nell'art. 1, comma 557 e 557-*quater*, della legge n. 296/2006

Le Sezioni Riunite della Corte dei conti in sede di controllo hanno infatti chiarito che la funzione consultiva svolta dalle Sezioni regionali di controllo nei confronti degli enti territoriali sarebbe *“senz'altro incompleta se non avesse la possibilità di svolgersi nei confronti di quei 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 - espressione della potestà legislativa concorrente di cui all'art. 117, comma 3, della Costituzione - contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'ente e sui pertinenti equilibri di bilancio”* (cfr. SS. RR. in sede di controllo n. 54/CONTR/2010).

Con deliberazione n. 17/SEZAUT/2020, la Sezione delle autonomie, nel richiamare la deliberazione n. 54/CONTR/2010 delle Sezioni riunite in sede di controllo, ha altresì chiarito che *“l'ampliamento della nozione di contabilità pubblica non inerisce alle materie in sé considerate quanto piuttosto alle specifiche questioni che, nell'ambito di tali materie, possono sorgere in relazione all'interpretazione di quelle norme di coordinamento della finanza pubblica che pongono limiti e divieti «strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di contenimento della spesa». Quando la richiesta di parere non sollecita l'interpretazione di tali norme, si è di là dai limiti oggettivi di competenza di cui all'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003”*.

IV. Come riportato nella parte in fatto, la richiesta di parere del Comune di Spinea concerne i limiti di spesa di cui all'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75/2017 ed all'art. 1, commi 557 e 557-*quater* della l. n. 296/2006, nel caso di prima istituzione di posizioni dirigenziali, considerata l'assenza di valori pregressi cui fare riferimento per il calcolo del tetto di spesa, nel rispetto degli altri vincoli di spesa del personale. Il Comune chiede se il nuovo fondo per il trattamento accessorio dei dirigenti *“possa essere sommato al limite complessivo dell'art. 23”* e se la maggiore spesa *“rientri o meno all'interno del vincolo finanziario complessivo”* definito dall'art. 1, commi 557 e 557-*quater*, della l. n. 296/2006”.

IV.a. Quanto al primo di tali limiti, si evidenzia che l'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75/2017 prevede che *“nelle more di quanto previsto dal comma 1 [ovvero la*

progressiva omogeneizzazione dei trattamenti economici accessori dei dipendenti pubblici] *al fine di assicurare la semplificazione amministrativa, la valorizzazione del merito, la qualità dei servizi e garantire adeguati livelli di efficienza ed economicità dell'azione amministrativa, assicurando al contempo l'invarianza della spesa, a decorrere dal 1 gennaio 2017, l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2016.[...]*”.

Poiché nel 2016 il Comune di Spinea non aveva costituito la dirigenza e il relativo fondo per la contrattazione decentrata, lo stesso non disporrebbe di un parametro storico cui fare riferimento per rispettare il relativo limite di spesa, non avendo sostenuto alcun esborso per il personale dirigente.

Tanto considerato, per una ricostruzione del quadro normativo e giurisprudenziale in materia, si rinvia alla deliberazione di questa Sezione n. 177/2020/PAR (*in terminis*, Sezione regionale di controllo Liguria, deliberazione n. 56/2019; Sezione regionale di controllo Sicilia, deliberazione n. 201/2021; Sezione regionale di controllo Puglia, deliberazione n. 6/2022), nella quale sono evidenziate le deroghe che il legislatore ha espressamente previsto con riferimento al limite di cui all'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75/2017, elencandosi altresì i presupposti individuati dalla giurisprudenza contabile al fine dell'esclusione dal predetto limite concernente il trattamento accessorio, ovvero:

1) compensi accessori volti a remunerare prestazioni professionali tipiche, di personale dipendente individuato o individuabile, che l'ente dovrebbe altrimenti acquisire all'esterno con costi aggiuntivi per il proprio bilancio (Sezioni Riunite, deliberazione n. 51/CONTR del 2011);

2) economie provenienti dai piani triennali di razionalizzazione e riqualificazione della spesa, di cui ai commi 4 e 5 dell'art. 16 del d.l. n. 98 del 2011 (Sezione delle autonomie, deliberazione n. 2/SEZAUT/2013/QMIG, ove si è specificato che “la *ratio legis* delle deroghe al limite introdotto dall'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75/2017 risiede esclusivamente “*nel favor manifestato dal legislatore verso politiche di sviluppo della produttività individuale del personale, specie se dirette ad incentivare lo svolgimento di incarichi particolari ed aggiuntivi, rispetto alle ordinarie mansioni lavorative, mediante l'impiego di risorse vincolate eterofinanziate ovvero non incidenti sugli equilibri di bilancio degli Enti locali*”);

3) entrate di provenienza esterna qualificate da un vincolo di destinazione alla componente variabile del trattamento accessorio (Sezione delle autonomie, deliberazione n. 26/QMIG del 2014);

4) compensi corrisposti a valere sui fondi strutturali e di investimento europei (SIE), per l'attuazione di progetti di valorizzazione della produttività individuale

del personale regionale addetto alla gestione e al controllo dei fondi comunitari, (Sezione delle autonomie, deliberazione n. 20/QMIG del 2017).

Più in generale, si è ritenuto che la deroga al tetto di spesa sia consentita al verificarsi delle seguenti condizioni: le risorse impiegate devono essere totalmente coperte da fonte esterna; le risorse devono esaustivamente remunerare sia lo svolgimento delle funzioni sia il trattamento accessorio; l'ente interessato dovrà verificare sia a preventivo che a consuntivo l'effettiva capienza delle somme disponibili prima di poter riservare (a preventivo) somme per il salario accessorio e (a consuntivo) di poter erogare compensi (Sezione delle autonomie, deliberazione n. 23/QMIG del 2017, con riferimento all'utilizzo del contributo dell'AGCM per il finanziamento del trattamento accessorio del personale adibito all'esercizio delle funzioni da esso delegate).

Con particolare riferimento al tema in esame, concernente l'istituzione, per la prima volta, di posizioni dirigenziali, in assenza di un parametro storico cui fare riferimento ai fini del rispetto del limite di cui al citato art. 23, comma 2, si è espressa la Sezione regionale di controllo per la Sardegna con deliberazione n. 27/2021/PAR, che, nell'evidenziare quanto previsto dall'art. 57, comma 5, del CCNL del 17 dicembre 2020, relativo al personale dell'area delle funzioni locali (secondo cui *“gli enti di nuova istituzione o che istituiscano per la prima volta la qualifica dirigenziale valutano, anche basandosi su valori di riferimento tratti da medie retributive relative ad altri enti, l'entità delle risorse necessarie per la prima costituzione del fondo e ne individuano la relativa copertura nell'ambito delle capacità del bilancio, nel rispetto dei limiti finanziari previsti dalle vigenti disposizioni di legge”*), ha affermato che tale soluzione *“appare condivisibile, non solo perché non se ne potrebbe rinvenire alcun'altra in alternativa, ma anche perché connotata da razionalità nell'individuazione del possibile criterio oggettivo cui fare riferimento per la costituzione del Fondo stesso”* (in terminis, cfr. Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 211/2022/PAR).

Nella medesima deliberazione si aggiunge, altresì, che *“non appare ultroneo considerare che siffatto criterio alternativo appare in linea con quanto stabilito, in via di principio, dalla Sezione delle Autonomie di questa Corte con deliberazione n. 17/2019 (con orientamento confermato dalle Sezioni territoriali - Sezione Toscana, n. 277/2019) secondo la quale, così come gli enti locali possono procedere in autonomia alla programmazione delle risorse da destinare al potenziamento del personale, nei limiti delle risorse disponibili, altrettanto possono fare per determinare la misura del salario accessorio, purché siano tenuti in considerazione i limiti di legge: limiti che, nel caso di specie risultano rispettati col criterio estensivo proposto dall'ente locale. Inoltre, come affermato dalla Sezione delle Autonomie (con deliberazione n. 1/2017) per una fattispecie invero differente, ma comunque concernente i limiti di spesa per il personale (nel caso specifico previsti dall'art. 9, comma 28, del D.L. n. 78/2010), in assenza di un parametro storico cui fare riferimento, l'Amministrazione può individuare un parametro*

alternativo, purché congruamente motivato ed ispirato alla ratio legis in applicazione”.

La Sezione regionale di controllo per la Sardegna conclude affermando che *“il tetto del salario accessorio deve essere considerato come complessivo: esso cioè non ha effetti distinti sui singoli fondi per la contrattazione decentrata ma sul complesso delle risorse destinate a tale scopo e quindi sia sul fondo per la contrattazione decentrata del personale che sul fondo per il trattamento accessorio dei dirigenti (come si desume da Corte di conti, Sezioni riunite, n. 6/2018 e Sez. Lombardia, n. 95/2020)”.*

Che il limite al “trattamento accessorio” debba essere inteso globalmente, senza distinzione alcuna ai fini della determinazione del tetto massimo di spesa, è confermato anche da altre pronunce delle Sezioni regionali di controllo (Sezione Piemonte, deliberazione n. 62/2016; Sezione Toscana, deliberazione n. 59/2017; Sezione Lombardia, deliberazione n. 150/2019; Sezione Puglia, deliberazione n. 27/2019) le quali hanno ribadito che il limite di cui art. 23 del d.lgs. n. 75/2017 è da considerarsi con riferimento alle risorse destinate al trattamento accessorio del personale complessivamente inteso, sia esso personale del comparto (titolare o non di posizioni organizzative) sia esso personale dirigente, e non fa riferimento ai fondi delle singole categorie di personale, a nulla rilevando se le risorse siano imputate al relativo fondo ovvero al bilancio.

Questa Sezione evidenzia che la previsione di cui all’art. 57, comma 5, del citato CCNL del 17 dicembre 2020, in quanto non oggetto di nuova disciplina nel successivo CCNL del 16 luglio 2024, continua a trovare applicazione in virtù di quanto previsto dall’art. 1, comma 11, di tale ultimo CCNL, secondo cui *“per quanto non espressamente previsto dal presente CCNL, continuano a trovare applicazione le disposizioni contrattuali dei precedenti CCNL dell’Area Funzioni Locali, dell’Area II, dell’Area III e dei Segretari Comunali e Provinciali, ove compatibili e non sostituite con le previsioni del presente CCNL e con le norme legislative, nei limiti del D. Lgs. n. 165/2001”.*

Osserva, altresì, che la valutazione prevista da tale norma contrattuale, circa *“l’entità delle risorse necessarie per la prima costituzione del fondo”* e l’individuazione della *“relativa copertura nell’ambito delle capacità del bilancio”*, anche sulla base di *“valori di riferimento tratti da medie retributive relative ad altri enti”*, deve tener conto dei *“limiti finanziari previsti dalle vigenti disposizioni di legge”*, tra i quali può iscriversi il citato limite di cui all’art. 23, comma, 2, il cui rispetto, nel caso di prima istituzione delle posizioni dirigenziali, può essere assicurato, ove necessario ai fini del rispetto del limite, mediante economie compensative a valere sul fondo per il trattamento accessorio del personale.

In altri termini, in sede di riorganizzazione della struttura amministrativa dell’Ente con oneri incidenti sulle risorse del bilancio, è consentito incrementare le risorse di una categoria di personale fino alla concorrenza del limite complessivo alla retribuzione accessoria solo in presenza di una corrispondente

diminuzione di quelle disposte per una diversa categoria.

IV.b. Con riferimento al secondo limite, si evidenzia che l'art. 1, comma 557, della legge n. 296/2006 prevede 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 e rivolte, in termini di principio, ai seguenti ambiti prioritari di intervento:*

a) riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti, attraverso parziale reintegrazione dei cessati e contenimento della spesa per il lavoro flessibile (lettera abrogata dall'art. 16, comma 1, del d.l. 24 giugno 2016, n. 113, convertito, con modificazioni, dalla l. 7 agosto 2016, n. 160);

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.

L'art. 1, comma 557-*quater*, prevede, inoltre, che *“ai fini dell'applicazione del comma 557, 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”.*

La Corte costituzionale, con riferimento al citato comma 557 e al successivo comma 557-*bis*, ha chiarito che tali disposizioni, ispirate alla finalità del contenimento della spesa pubblica, *“costituiscono principi fondamentali nella materia del coordinamento della finanza pubblica”*, aggiungendo che *“la spesa per il personale [...] costituisce non già una minuta voce di dettaglio, ma 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).

La Sezione delle autonomie ha inoltre enunciato il principio di diritto secondo il quale *“alla luce della normativa introdotta dalla legge di stabilità 2016 e del nuovo sistema di armonizzazione contabile, deve confermarsi la vigenza e la cogenza delle disposizioni dettate dall'art. 1, comma 557 e ss., l. n. 296/2006, in materia di riduzione delle spese di personale”*, chiarendo che *“secondo la vigente disciplina in materia di contenimento della spesa del personale permane, a carico degli enti territoriali, l'obbligo di riduzione di cui all'art. 1, comma 557, l. n. 296/2006, secondo il parametro individuato dal comma 557-*quater*, da intendere in senso statico, con riferimento al triennio 2011-2013”* (cfr. Sezione delle autonomie, deliberazione n. 16/SEZAUT/2016/QMIG).

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*, Sez. Lombardia, deliberazione n. 61/2019; Sez. Piemonte, deliberazione n. 4/2019).

Sono pertanto da includere nell'aggregato "spese di personale" di cui all'art. 1, commi 557 e 557-*quater*, della legge n. 296/2006 tutti gli oneri connessi o comunque riconducibili all'utilizzo da parte dell'Ente di attività lavorativa, ad eccezione delle spese espressamente escluse ad opera di una disposizione di legge (*in terminis*, Sez. Basilicata, deliberazione n. 39/2018/PAR).

In tale ambito, il legislatore è specificamente intervenuto per escludere alcune fattispecie dal calcolo del tetto di spesa di cui al citato art. 1, comma 557, come avvenuto per la ricollocazione del personale delle Province (cfr. art. 1, comma 424, della legge 23 dicembre 2014, n. 190), o per modificare il parametro di riferimento per i comuni colpiti da calamità naturali o eventi sismici (cfr. art. 11, comma 4-*ter*, del d.l. n. 90/2014).

Si tratta di ipotesi ben precise di esclusione dall'applicazione della disciplina vincolistica in materia di spesa di personale, che sembrerebbero confermare, da una parte, la tecnica con la quale è intervenuto negli ultimi anni il legislatore in *subjecta materia* e, dall'altra, la validità della linea ermeneutica (*ubi lex voluit dixit*) di stretta interpretazione del dettato normativo, fino ad ora seguita (cfr. Sezione delle autonomie, deliberazione n. 21/SEZAUT/2014/QMIG).

Alla casistica legislativamente prevista, si sono peraltro aggiunte nel tempo altre ipotesi elaborate dalla giurisprudenza contabile, secondo la quale sono escluse dal limite di finanza pubblica posto alle spese complessive per il personale degli enti locali (art. 1, comma 557 e seguenti, della legge n. 296/2006), anche quelle interamente gravanti sui fondi dell'Unione Europea o coperte da trasferimenti di soggetti privati (cfr. Sezione delle autonomie, deliberazione n. 21/SEZAUT/2014/QMIG), nonché le spese coperte da specifico finanziamento proveniente da altro ente pubblico, purché vi sia assenza di ulteriori oneri a carico dell'ente locale (principio della neutralità finanziaria) e correlazione fra l'ammontare dei finanziamenti e le assunzioni effettuate, anche sotto il profilo temporale (in tal senso, cfr. Sezione delle autonomie, deliberazione n. 23/2017 e Sezione regionale di controllo per la Liguria n. 116/2018).

Si tratta all'evidenza di ipotesi di esenzione molto circoscritte, fondate in particolar modo sulle peculiari modalità di finanziamento delle spese di personale, che consentono, eccezionalmente, di ritenerle escluse dalla citata normativa vincolistica.

Con particolare riferimento alla peculiare fattispecie in esame, concernente la

prima istituzione di posizioni dirigenziali, si è espressa la Sezione regionale di controllo per la Lombardia, affermando che *"nella fase di programmazione dei fabbisogni assunzionali secondo i nuovi parametri introdotti dalla riforma del 2019, l'ente sarà [...] tenuto ad adottare, nell'esercizio della propria autonomia, tutte quelle azioni strumentalmente volte ad 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"* (cfr. Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 176/2023; in terminis, Sezione regionale di controllo per il Veneto, deliberazione n. 81/2023).

La medesima Sezione, con deliberazione n. 253/2024, ha affermato, con riferimento al limite di cui ai citati commi della l. n. 296/2006, che l'obbligo di contenimento della spesa di personale *"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).

Da ultimo, si rileva che, circa il rapporto tra l'art. 1, commi 557 e ss. della l. n. 296/2006 e l'art. 33 del d.l. n. 34/2019, concernente i limiti alla spesa autorizzabile per nuove assunzioni (nonché l'art. 3, co. 5, del d.l. n. 90/2014, in tema di *turn over*), è intervenuta la Sezione delle autonomie, con deliberazione n. 19/SEZAUT/2024/QMIG, nella quale si specifica che *"le norme limitative della spesa per nuove assunzioni a tempo indeterminato (art. 33, d.l. n. 34/2019 e art. 3, co. 5, del d.l. n. 90/2014) presuppongono a monte la sussistenza di una "capacità assunzionale" dell'ente medesimo. Ciò significa che l'ente, prima di applicare il limite alla spesa per assunzioni a tempo indeterminato, deve verificare di avere la capacità finanziaria per maggiore spesa di personale a qualsiasi titolo. Deve, cioè, verificare di avere la "capacità assunzionale" ai sensi dell'art. 1, comma 557 e ss. della l. n. 296/2006, sulla base di una soglia peculiare, costruita dal legislatore senza tenere conto dei vari fattori di evoluzione della spesa nel tempo. La disposizione, infatti, non si basa sul calcolo di una percentuale progressiva e/o sul riscontro della sostenibilità, ma su un raffronto secco tra due valori di spesa di personale assai lontani nel tempo: da un lato, il valore della spesa nell'ultimo bilancio, dall'altro quello registrato in una data storica indicata direttamente dalla legge (per i comuni di minori dimensioni, ai sensi del comma 562, spesa del 2008; per i comuni di maggiori dimensioni, "soggetti al patto di stabilità", ai sensi del comma 557-quater, quella media del triennio 2011-2013)".*

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per il Veneto dichiara ammissibile la richiesta di parere del Comune di Spinea (VE) e si pronuncia nel merito nei termini sopra precisati.

Copia della presente delibera sarà trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria,

al Sindaco del Comune di Spinea (VE) e al Consiglio delle Autonomie Locali.
Così deliberato nella Camera di consiglio del 22 gennaio 2025.

Il Magistrato relatore

Fedor MELATTI

f.to digitalmente

Il Presidente

Francesco UCCELLO

f.to digitalmente

Depositata in Segreteria il 4 febbraio 2025.

Il Direttore di Segreteria

Letizia ROSSINI

f.to digitalmente