



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

nell'adunanza dell'11 gennaio 2022

composta dai magistrati:

Maria Elisabetta LOCCI	Presidente
Elena BRANDOLINI	Consigliere
Amedeo BIANCHI	Consigliere relatore
Giovanni DALLA PRIA	Referendario
Fedor MELATTI	Referendario
Daniela D'AMARO	Referendario
Chiara BASSOLINO	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, dalle stesse Sezioni, con le deliberazioni 3 luglio 2003 n. 2 e 17 dicembre 2004 n. 1 e dal Consiglio di Presidenza con la deliberazione 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 i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004, come modificati e integrati dalla delibera n. 9/SEZAUT/2009/INPR del 3 luglio 2009 e, da ultimo dalla deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/CONTR del 17 novembre 2010;

VISTA la richiesta di parere inoltrata dall'Unione di Comuni Verona Est (VR), con nota del 17.11.2021 acquisita al prot. Cdc n. 12321 del 23/11/2021, per mezzo del Consiglio delle Autonomie Locali con prot. Cdc n. 12433 del 26/11/2021;

VISTA l'ordinanza del Presidente n. 1/2022 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il Magistrato relatore, Consigliere Amedeo Bianchi

FATTO

L'Unione di Comuni Verona Est (VR) ha inviato, anche per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali del Veneto, una richiesta di parere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003 n. 131, concernente la spesa del personale, ed in particolare relativamente ai vincoli assunzionali applicabili alle Unioni di Comuni ed al limite del trattamento accessorio spettante al personale, alla luce delle disposizioni contenute nel c.d. "Decreto crescita" e nelle successive norme attuative.

Detta Unione, costituita in data 04.11.2002 tra i Comuni di Caldiero, Colognola ai Colli, Illasi e Mezzane, ha iniziato ad operare a decorrere dall'01.04.2003, con l'addizione, dall'01.01.2013 del Comune di Belfiore. Trattasi di Unione che non ha natura obbligatoria, ai sensi dell'art. 32 del D. Lgs. 267/2000, presso la quale è stato trasferito solo parte del personale dei Comuni aderenti; alla stessa risultano conferite diverse funzioni di cui all'art. 19, co.1, del D.L. 95/2012, convertito con modificazioni dalla L. 135/2012, ed è demandato lo svolgimento di ulteriori servizi.

Nella richiesta in oggetto, il Presidente *pro-tempore* dell'Unione rileva, in particolare, che *'in materia di verifica del rispetto dei vincoli di spesa del personale, trattandosi di Unione liberamente costituita e senza il trasferimento della totalità del personale da parte degli enti associati, si è sino ad ora operato verificando sia il tetto proprio dell'Unione, ai sensi dell'art. 1, co. 562, della legge n. 296/2006, sia i vincoli specifici in capo agli enti che la compongono, mediante il criterio del c.d. "ribaltamento", così come delineato in particolare dalle deliberazioni n. 8/2011 e n. 20/2018 della Sezione Autonomie. Quanto ai vincoli assunzionali, l'Unione applica la disposizione di cui all'art. 1, comma 229, della legge n. 208/2015, la quale stabilisce che "a decorrere dall'anno 2016, fermi restando i vincoli generali sulla spesa di personale, (...) le unioni di comuni possono procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite del 100 per cento della spesa relativa al personale di ruolo cessato dal servizio nell'anno precedente"*.

In tale contesto, l'Ente chiede se *"è corretto considerare l'eventuale maggior spesa derivante da incremento di personale a valere sugli spazi ceduti dai comuni, calcolati in applicazione degli articoli 4 e 5 del D.M. 17 marzo 2020, non rilevante come previsto dall'art. 7 del medesimo D.M. per i comuni"* e, *"stante la non applicabilità dell'art. 33 del D.L. 34/2019 alle Unioni di Comuni, come affermato dalla Sezione Autonomie con deliberazione 4/2021, in presenza di incremento di personale per effetto di assunzioni effettuate direttamente dall'Unione, a valere sulle capacità assunzionali cedute dai comuni ai sensi dell'art. 32, comma 5, del Tuel, come si deve comportare l'ente Unione rispetto al limite accessorio del personale di cui all'art. 23, comma 2, del decreto*

legislativo 75/2017”.

Pertanto *“trattandosi di incremento di personale non per transito dai Comuni ma per gestione diretta delle nuove assunzioni in funzione delle capacità assunzionali cedute dai comuni aderenti”, l’Ente si interroga e chiede se “può ritenersi applicabile anche all’Unione di comuni la disposizione che consente l’adeguamento del valore medio pro-capite del fondo del personale, riferito all’anno 2018”.*

Il Presidente *pro-tempore* nell’istanza di parere trasmessa a questa Sezione di controllo evidenzia che *“... le novità introdotte dal D.M. 17 marzo 2020, attuativo dell’art. 33 del D.L. 34/2019 in tema di capacità assunzionali per i Comuni (criterio della sostenibilità finanziaria) non determinano un facile coordinamento con la normativa che rimane applicabile alle Unioni di Comuni. In particolare, ci sono alcuni problemi di coordinamento con la disciplina di cui all’art. 1, commi 557-quater e 562 della legge n. 296/2006, utilizzati per la verifica del rispetto complessivo dei limiti di spesa di personale mediante il c.d. “ribaltamento” e per la verifica del rispetto della spesa di personale propria da parte dell’Unione. A ciò si aggiunga il fatto che nel mutato quadro normativo, per i Comuni è rimasta confermata la possibilità che i Comuni possano cedere parte delle proprie capacità assunzionali all’Unione cui aderiscono, secondo le disposizioni dell’art. 32, comma 5, del D. Lgs. 267/2000. In tale contesto si ritiene comunque che la capacità che un Comune decide di trasferire all’Unione debba necessariamente essere considerata dallo stesso come spazi propri “utilizzati” ai fini dei successivi calcoli delineati dal D.M. 17 marzo 2020, per garantire il rispetto della “sostenibilità finanziaria” profilato dalle citate norme”.*

Tanto premesso, quindi, l’istanza conclude formulando due puntuali quesiti, il primo concernente la possibilità di considerare l’eventuale maggior spesa derivante da incremento di personale a valere sugli spazi ceduti dai comuni, calcolati in applicazione degli articoli 4 e 5 del D.M. 17 marzo 2020, non rilevante - come previsto dall’art. 7 del medesimo D.M. per i comuni - ai fini della verifica del rispetto dei vincoli specifici di spesa propria ai sensi del co. 562 della legge n. 296/2006; ed il secondo relativo alla applicabilità anche all’Unione di comuni della disposizione - di cui all’art. 33 del D.L. 34/2019 convertito con modificazioni dalla L. 58/2019 - che consente l’adeguamento del valore medio pro-capite del fondo del personale, riferito all’anno 2018, in presenza di incremento di personale per effetto di assunzioni effettuate direttamente dall’Unione, a valere sulle capacità assunzionali cedute dai Comuni ai sensi dell’art. 32, comma 5, del Tuel.

DIRITTO

Preliminare all’esame nel merito della questione sottoposta al vaglio di questa Sezione, la Corte è tenuta a verificarne l’ammissibilità, ovvero, la sussistenza, nel caso di specie, del presupposto soggettivo (ossia della legittimazione del richiedente) e di quello oggettivo (attinenza della materia oggetto del quesito alla contabilità pubblica, carattere generale ed astratto della questione sottoposta, non interferenza dell’attività consultiva con altre funzioni della Corte dei conti o di altre giurisdizioni).

In relazione ai predetti presupposti devono richiamarsi, in primo luogo, l’art. 7, comma 8, della Legge n. 131 del 05 giugno 2003, secondo il quale i soggetti giuridici legittimati

alla richiesta di parere sono le Regioni, i Comuni, le Province e le Città Metropolitane, prevedendo espressamente che *“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”*, nonché la deliberazione n. 1/SEZAUT/2021/QMIG, con la quale la Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, pronunciandosi sulla questione di massima posta dalla Sezione regionale di controllo per l’Emilia Romagna con deliberazione n. 99/2020/QMIG, ha enunciato il seguente principio di diritto: *“L’Unione di comuni, in persona del Presidente, è legittimata a ricorrere all’attività consultiva della Corte, ai sensi dell’articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, limitatamente a questioni inerenti alle funzioni proprie esercitate dall’Unione stessa”*; ed, in secondo luogo, 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 n. 5/SEZAUT/2006 del 10 marzo 2006, n. 54/CONTR/2010 (SS.RR. in sede di Controllo) e, da ultimo, con deliberazione n. 3/SEZAUT/2014/QMIG, intervenute sulla questione nell’esercizio della funzione di orientamento generale assegnata dall’art. 17, comma 31, del decreto legge 1 luglio 2009 n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009 n. 102.

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

- la richiesta deve essere formulata dall’organo politico di vertice e rappresentante legale degli enti legittimati alla richiesta;
- il quesito deve rientrare esclusivamente 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);
- 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 senz’altro 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.

È esclusivo onere dell’Amministrazione, infatti, applicare le norme al caso di specie, non potendo, al contrario, la richiesta di parere essere diretta ad ottenere indicazioni concrete

per una specifica e puntuale attività gestionale e, dunque, ogni valutazione in merito alla legittimità e all'opportunità dell'attività amministrativa resta in capo all'ente.

In altri termini, ai fini dell'ammissibilità oggettiva 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 - Trento, n. 3/2015).

Alla luce di quanto sopra premesso, pertanto, dovranno ritenersi inammissibili le richieste di parere concernenti valutazioni su casi o atti gestionali specifici, tali da determinare un'ingerenza della Corte dei conti nella concreta attività dell'ente e, in ultima analisi, configurare una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà e di indipendenza della Corte nell'espletamento delle sue funzioni magistratuali, anche di controllo.

Del pari, non potranno ritenersi ammissibili richieste di parere per la cui soluzione "non si rinvergono quei caratteri - se non di esclusività - di specializzazione funzionale che caratterizzano la Corte in questa sede, e che giustificano la peculiare attribuzione da parte del legislatore" (cfr. Sezione delle Autonomie delibera n. 3/2014), né istanze che, per come formulate, si sostanzino in una richiesta di consulenza di portata generale in merito a tutti gli ambiti dell'azione amministrativa.

L'ausilio consultivo, inoltre, deve essere preventivo rispetto all'esecuzione da parte dell'Ente di atti e/o attività connessi alla/e questione/i oggetto di richiesta di parere. Non è, quindi, ammissibile l'esercizio *ex post* della funzione consultiva.

Sotto il profilo soggettivo la richiesta di parere all'esame, trasmessa anche per il tramite del Consiglio delle autonomie locali, deve ritenersi ammissibile, in quanto sottoscritta dal Presidente dell'ente, organo politico, rappresentante legale dell'Unione di Comuni.

Detta richiesta può ritenersi ammissibile anche sotto il profilo oggettivo, in quanto, come correttamente rilevato dalla recente pronuncia della Sezione Lombardia SRC/4/2021/QMIG, "*la questione dei vincoli relativi alla spesa del personale dell'Unione e dei Comuni che ne fanno parte è riconducibile alla nozione di "contabilità pubblica", strumentale all'esercizio della funzione consultiva delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, e sussistendo, altresì, tutti gli altri requisiti individuati nelle pronunce di orientamento generale, rispettivamente, delle Sezioni riunite in sede di controllo (cfr. in particolare deliberazione n. 54/CONTR/2010) e della Sezione delle Autonomie (cfr. in particolare deliberazioni n. 5/AUT/2006, n. 9/AUT/2009 e n. 3/AUT/2014/QMIG)*".

Questa interpretazione è confermata dalla giurisprudenza della Sezione delle Autonomie, che ha deciso nel merito questioni interpretative sollevate dalle Sezioni regionali di controllo con riferimento alla capacità assunzionale degli Enti locali; e trova altresì conferma anche in alcune sentenze della Corte costituzionale che, con riferimento alla tematica più ampia della spesa per il personale, hanno evidenziato che tale voce di costo "per la sua importanza strategica ai fini dell'attuazione del patto di stabilità interno (data

la sua rilevante entità) costituisce non già una minuta voce di dettaglio, ma un importante aggregato della spesa di parte corrente” (cfr. Corte cost. n. 69 del 2011).

Questa Sezione, pertanto, ritiene ammissibile la richiesta di parere formulata dall’Unione di Comuni Verona Est (VR), poiché la nozione di “materia di contabilità” comprende non solamente gli atti e le operazioni di bilancio in senso stretto, ma anche le gestioni finanziarie ed economico-patrimoniali, secondo una “visione dinamica dell’accezione di contabilità pubblica”, che sposta l’angolo di visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri di finanza pubblica. Si ritiene, dunque, che la richiesta di parere in esame concerna direttamente il corretto utilizzo di risorse e più in generale il contenimento della spesa pubblica, il tutto ai fini di una sana gestione finanziaria dell’Ente.

Premesso quanto sopra in ordine alla delimitazione di competenza della Corte nell’ambito dell’attività consultiva - e dunque non potendo sindacare nel merito le eventuali scelte dell’Ente (pregresse o future), né valutare l’esistenza dei presupposti che consentono di esprimersi sulla legittimità dell’azione amministrativa gestionale - questa Sezione procede all’esame dei quesiti formulati dall’Amministrazione istante, offrendo una lettura interpretativa delle norme di contabilità pubblica che regolano la materia in oggetto.

MERITO

Il riscontro ai quesiti posti dall’Unione di Comuni Verona Est (VR) richiede in via preliminare la disamina dell’attuale quadro normativo in materia di capacità assunzionali degli Enti locali, che è stato innovato per effetto dell’articolo 33, comma 2, del D.L. 30 aprile 2019 n. 34 - nel testo risultante dalla legge di conversione 28 giugno 2019 n. 58, come modificato dall’articolo 1, comma 853, lett. a), b), e c), del D.L. 27 dicembre 2019 n. 160 e, successivamente, dall’art. 17, comma 1-ter, del D.L. 30 dicembre 2019 n. 162, convertito, con modificazioni, dalla L. 28 febbraio 2020 n. 8, che ha apportato significative modificazioni alle norme che regolano le facoltà assunzionali negli enti locali, determinando il superamento delle regole basate sul principio del *turn over* e introducendo conseguentemente un sistema maggiormente flessibile, improntato su nuove modalità di calcolo, in stretta correlazione alla sostenibilità finanziaria, per gli enti stessi, della spesa del personale.

Il comma 2 del citato articolo 33 - dedicato alla disciplina da applicare ai comuni - prevede espressamente 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. 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. I comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti che si collocano al di sotto del valore soglia di cui al primo periodo, che fanno parte delle "unioni dei comuni" ai sensi dell'articolo 32 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, al solo fine di consentire l'assunzione di almeno una unità possono incrementare la spesa di personale a tempo indeterminato oltre la predetta soglia di un valore non superiore a quello stabilito con decreto di cui al secondo periodo, collocando tali unità in comando presso le corrispondenti unioni con oneri a carico delle medesime, in deroga alle vigenti disposizioni in materia di contenimento della spesa di personale. I predetti parametri possono essere aggiornati con le modalità di cui al secondo periodo ogni cinque anni. I comuni in cui il rapporto fra la spesa di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico dell'amministrazione, e la media delle predette entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati risulta superiore al valore soglia superiore adottano un percorso di graduale riduzione annuale del suddetto rapporto fino al conseguimento nell'anno 2025 del predetto valore soglia anche applicando un turn over inferiore al 100 per cento. A decorrere dal 2025 i comuni che registrano un rapporto superiore al valore soglia superiore applicano un turn over pari al 30 per cento fino al conseguimento del predetto valore soglia superiore. Il limite al trattamento accessorio del personale di cui all'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017 n. 75, è adeguato, in aumento o in diminuzione, per garantire l'invarianza del valore medio pro-capite, riferito all'anno 2018, del fondo per la contrattazione integrativa nonché delle risorse per remunerare gli incarichi di posizione organizzativa, prendendo a riferimento come base di calcolo il personale in servizio al 31 dicembre 2018".

In altri termini, la prima parte della norma - anche al fine di consentire l'accelerazione degli investimenti pubblici in particolari settori quali quelli in materia di mitigazione del rischio idrogeologico, ambientale, manutenzione di scuole e strade, opere infrastrutturali, edilizia sanitaria e negli altri programmi previsti dalla Legge 30 dicembre 2018 n. 145 - dispone in merito alle assunzioni di personale a tempo indeterminato dei comuni, subordinando espressamente le assunzioni alle seguenti condizioni:

- adozione e coerenza con i piani triennali dei fabbisogni di personale;
- rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio asseverato dall'organo di revisione;
- 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 seconda parte, invece, si occupa del trattamento accessorio del personale, e dispone semplicemente che il limite al trattamento accessorio di cui all'articolo 23, comma 2, del

D.Lgs. n. 75/2017, debba essere adeguato, in aumento o in diminuzione, per garantire l'invarianza del valore medio pro-capite, riferito all'anno 2018, del fondo per la contrattazione integrativa, nonché delle risorse per remunerare gli incarichi di posizione organizzativa, prendendo a riferimento, come base di calcolo, il personale in servizio al 31 dicembre 2018.

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*", che ha provveduto in merito a tre distinti ambiti, quali:

- la specificazione degli elementi che contribuiscono alla determinazione del rapporto spesa di personale/entrate correnti al netto del fondo crediti di dubbia esigibilità stanziato in bilancio di previsione;
- l'individuazione delle fasce demografiche e dei relativi valori-soglia;
- la determinazione delle percentuali massime di incremento annuale.

Il D.L. n. 34/2019 ed il relativo decreto ministeriale di attuazione disciplinano, dunque, la materia delle assunzioni a tempo indeterminato per i Comuni, ispirata a principi del tutto differenti rispetto alla normativa precedente (che viene pertanto derogata), basata sui dati storici (in particolare, sui risparmi di spesa generatisi dalle cessazioni di personale) e non ancorata al grado di rigidità di bilancio ed alla relativa ed effettiva capacità di sostenere, nel tempo, la copertura degli oneri derivanti dalle retribuzioni del personale di ruolo (in servizio e da assumere). Il nuovo meccanismo appare sicuramente più concreto e coerente rispetto al sistema del vincolo (o tetto) di spesa lineare che caratterizza l'attuazione del principio del contenimento rinvenibile nei citati commi 557 quater e 562 della L. 296/2006.

Tuttavia, tale quadro normativo - già delineato da questa Sezione con la deliberazione n. 15/2021 - non è sufficiente a dare puntuale riscontro ai quesiti formulati dall'Ente istante, trattandosi di una Unione di Comuni. Infatti, la disciplina applicabile alle Unioni di Comuni in materia di facoltà assunzionali di personale a tempo indeterminato è stata da ultimo esaminata dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti con la deliberazione n. 4/2021/QMIG, la quale - pronunciandosi sui quesiti esposti nella deliberazione n. 76/2021 della Sezione regionale di controllo per la Lombardia, che ha operato il rinvio "*al fine di meglio orientare gli Enti locali coinvolti dalla problematica, anche alla luce delle novità normative intervenute nella disciplina della materia dei vincoli assunzionali di personale*" - ha enunciato i seguenti principi di diritto: "*1. L'art. 33, co. 2, del decreto legge 30 aprile 2019 n. 34, convertito dalla legge 28 giugno 2019 n. 58 e il decreto interministeriale del 17 marzo 2020, i quali fissano la disciplina per le assunzioni di personale a tempo indeterminato per i Comuni, non si applicano alle Unioni di Comuni; 2. le facoltà di assunzione delle Unioni dei comuni sono tuttora disciplinate dall'art. 1, comma 229, della legge 28 dicembre 2015 n. 208 che costituisce norma speciale, consentendo il reclutamento di personale con contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato nei limiti del 100% della spesa relativa al personale di ruolo cessato dal servizio nell'anno precedente; 3. I vincoli applicabili alla spesa per il personale delle Unioni*

di Comuni restano quelli stabiliti dalle norme richiamate nei principi affermati nelle deliberazioni n. 8/2011/SEZAUT/QMIG e n. 20/2018/SEZAUT/QMIG”.

Del resto, privilegiando interpretazioni il più possibile aderenti al tenore letterale delle norme rispetto a soluzioni ermeneutiche additive o derogatorie - in ossequio ai principi espressi dalla stessa Sezione delle Autonomie, a partire dalla deliberazione n. 28/2015/SEZAUT/QMIG - nella citata pronuncia 4/2021/QMIG si evidenzia “... *che l'intenzione del legislatore di estendere la nuova disciplina in oggetto ad altri soggetti rispetto ai comuni e alle regioni ordinarie si è evidenziata mediante apposita e puntuale previsione dalla quale sono rimaste escluse le Unioni di comuni”.*

La Sezione delle Autonomie rileva, altresì, “... *che lo stesso legislatore introduce una deroga alla sostenibilità per i Comuni più piccoli al solo fine di consentire l'assunzione di almeno una unità di personale, permettendo quindi l'assunzione in deroga alla soglia di appartenenza, ma ancorandola all'importo fisso dei 38.000 euro non cumulabili. Occorre avere ben chiaro, quindi, che tale deroga è finalizzata a disciplinare una fattispecie particolare che riguarda sempre i Comuni, seppur di piccole dimensioni, che partecipano a una Unione, e non è invece destinata alle Unioni. Prova ne sia che, la Circolare attuativa del medesimo DM 17 marzo 2020 adottata con successivo decreto interministeriale 3 giugno 2020, in riferimento a tale norma afferma che “Il comma 3 dell'art. 5 del decreto attuativo detta disposizioni specifiche per i piccoli Comuni. Per il periodo 2020-2024, i Comuni con meno di 5.000 abitanti, che si collocano al di sotto del valore soglia definito dall'articolo 4 (valore-soglia più basso), che fanno parte di Unioni di Comuni, e per i quali la maggior spesa di personale consentita dal decreto non risulterebbe sufficiente all'assunzione di almeno una unità di personale a tempo indeterminato, hanno la facoltà di incrementare la propria spesa nella misura massima di 38.000 euro (costo medio lordo stimato per un dipendente a tempo pieno e indeterminato), al fine di assumere a tempo indeterminato un'unità di personale da collocare in comando obbligatorio presso l'Unione, con oneri a carico della stessa”.*

Pertanto, si ribadisce che la disciplina di cui all'art. 33, comma 2, del Decreto legge 30 aprile 2019 n. 34 e del relativo decreto attuativo non trova applicazione per le Unioni di comuni, alle quali è consentito il “diretto” reclutamento di personale con contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato nei limiti del 100% della spesa relativa al personale di ruolo cessato dal servizio nell'anno precedente, come previsto dall'art. 1, comma 229, della Legge 28 dicembre 2015 n. 208.

I vincoli applicabili alla spesa per il personale delle Unioni di comuni restano, quindi, quelli previsti dall'art. 1, comma 229, della L. 28 dicembre 2015 n. 208, nonché quelli rappresentati nelle deliberazioni n. 8/2011/SEZAUT/QMIG e n. 20/2018/SEZAUT/QMIG.

Pare opportuno rammentare che, con la deliberazione n. 8/2011/QMIG, la Sezione delle Autonomie ha espresso “*il principio interpretativo secondo cui la quota parte della spesa di personale dell'Unione, riferibile al Comune che vi partecipa, deve essere imputata allo stesso Comune ai fini del rispetto del limite di cui al comma 557 della legge n. 296/2006 e successive modifiche e integrazioni*” (ovvero il principio del “ribaltamento” della spesa dell'Unione sugli enti aderenti, *pro-quota*).

Successivamente, la stessa Sezione delle Autonomie, con la deliberazione n. 20/2018/QMIG ha enunciato i seguenti principi di diritto: *“1. L’Unione di comuni è direttamente soggetta ai vincoli relativi alla spesa del personale di cui all’art. 1, comma 562, della legge n. 296 del 2006; 2. Nel rispetto dei principi di universalità del bilancio che vincola le Unioni di comuni, il perimetro di spesa del personale che l’unione deve conteggiare ai fini del rispetto dei vincoli di cui all’art. 1, comma 562 della legge n. 296 del 2006, comprende gli oneri per il personale acquisito direttamente (assumendolo dall’esterno o mediante procedure di mobilità da altri enti), nonché gli oneri per il personale comunque utilizzato dall’Unione; 3. I Comuni partecipanti all’unione, diversa da quelle «obbligatorie», sono soggetti ai vincoli di cui all’art. 1, comma 557 della legge n. 296 del 2006 relativamente alla spesa di personale comprensiva della quota per il personale utilizzato dall’unione per svolgere le funzioni trasferite; 4. La verifica del rispetto dei vincoli gravanti sugli enti partecipanti alle unioni non obbligatorie va condotta con il meccanismo del «ribaltamento» delineato dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 8 del 2011, salvo il caso in cui gli enti coinvolti nell’Unione abbiano trasferito tutto il personale all’unione. In tale ultima ipotesi la verifica va fatta considerando la spesa cumulata di personale dell’unione con possibilità di compensazione delle quote di spesa di personale tra gli enti partecipanti; 5. Il criterio di cui all’art. 14, comma 31-quinquies, del d.l. n. 78/2010 di considerare nei processi associativi le spese di personale e le facoltà assunzionali in maniera cumulata tra gli enti coinvolti è applicabile solo alle ipotesi contemplate al comma 28 dello stesso articolo; 6. Nell’agglomerato soggetto a vincolo devono essere considerate tutte le spese di personale utilizzato dall’unione. A tal fine trova applicazione l’art. 557-bis, in base al quale costituiscono spesa di personale anche quelle sostenute per i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, per la somministrazione di lavoro, per il personale di cui all’art. 110 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, nonché per tutti i soggetti a vario titolo utilizzati, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture ed organismi variamente denominati partecipati o comunque facenti capo all’Ente”.*

Il Collegio, peraltro, non ignora che la norma ordinamentale di cui all’art. 32, comma 5 ultimo periodo, del Tuel, ove si dispone che *“i comuni possono cedere, anche parzialmente, le proprie capacità assunzionali all’Unione di comuni di cui fanno parte”* possa considerarsi tuttora applicabile, soprattutto in mancanza di una espressa abrogazione. Tuttavia, pare opportuno evidenziare che sarebbe stato auspicabile quantomeno un intervento chiarificatore da parte del legislatore riguardo al coordinamento di tale norma con l’attuale disciplina delle assunzioni a tempo indeterminato per i Comuni.

Pertanto, relativamente ad entrambi i quesiti, si ritiene che l’Unione di Comuni abbia, ad oggi, a disposizione ancora i due strumenti per procedere alle assunzioni di personale:

- da una parte può assumere autonomamente, utilizzando direttamente spazi assunzionali propri ed applicando la consueta regola del turnover al 100%, ex comma 229 della legge 208/2015, senza alcun adeguamento del limite del trattamento accessorio;
- dall'altra può avvalersi - seppur assumendo direttamente - di spazi assunzionali ulteriori, ceduti (ex art. 32, comma 5, Tuel) dai Comuni "virtuosi" (così

come definiti in base alla “nuova” normativa in materia, ovvero capaci di assumere a tempo indeterminato aumentando la propria spesa di personale nel rispetto dei valori soglia), concretamente aumentando la propria dotazione organica. In questo caso - in cui il beneficio (o, per così dire, il “bonus assunzionale”) transita dal Comune all'Unione – verranno assunte dall'Unione anche le due conseguenze (o corollari) degli spazi assunzionali aggiuntivi, ovvero: la deroga ai commi 557 e 562 (ex art. 7 co. 1 del D.M. del 17 marzo 2020) e la possibilità di adeguamento del limite del trattamento accessorio (ex art. 33, comma 2 ultimo periodo, del D.L. 34/2019).

Tale ultima interpretazione risulta, infatti, coerente con il senso sotteso all'art. 5, comma 3, dello stesso D.M. che - come già specificato - concede addirittura spazi in più ai piccoli comuni (ovvero con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti), affinché siano utilizzati per l'Unione alla quale aderiscono (ma attraverso l'istituto del “comando”).

Inoltre, diversamente opinando, ci si troverebbe di fronte a due paradossi: la possibilità, per l'Unione, di utilizzare ulteriori spazi assunzionali ceduti, per poi dover “comprimere” la spesa entro il limite previsto dal comma 562 della L. 296/2006; e lo svantaggio, per i Comuni, di aderire all'Unione, se le uniche assunzioni possibili per questa fossero nella misura del 100% della spesa dei cessati dell'anno precedente, senza poter utilizzare gli spazi dell'aderente comune virtuoso.

Ovviamente, giova precisare che anche le assunzioni attraverso cessione di spazi assunzionali potranno avvenire soltanto a condizione che i comuni ne tengano conto come se si trattasse di maggiore spesa propria ai fini dell'art. 33, comma 2, del D.L. 34/2019, oltre che delle disposizioni generali sul contenimento della spesa di personale.

Del resto, una lettura in tal senso orientata si porrebbe anche a salvaguardia del principio di necessario coordinamento della finanza pubblica, sotteso alla finalità, evidenziata dalla Sezione delle Autonomie con la pronuncia n. 4/2021/QMIG - attraverso il rinvio alla sentenza n. 22/2014 della Corte Costituzionale - finora perseguita dal legislatore, di incentivare le Unioni di comuni *“orientate ad un contenimento della spesa pubblica, creando un sistema tendenzialmente virtuoso di gestione associata di funzioni (e, soprattutto, di quelle fondamentali) tra Comuni, che mira ad un risparmio di spesa sia sul piano dell'organizzazione amministrativa, sia su quello dell'organizzazione politica”*.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per il Veneto rende il parere nei termini sopra espressi.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa al Signor Presidente *pro-tempore* e al Signor Segretario dell'Unione di Comuni Verona Est (VR), nonché al Consiglio delle Autonomie Locali della Regione del Veneto.

Così deliberato nella Camera di consiglio dell'11 gennaio 2022.

IL RELATORE

IL PRESIDENTE

f.to digitalmente Amedeo Bianchi

f.to digitalmente Maria Elisabetta Locci

Depositata in Segreteria il 17 gennaio 2022

IL DIRETTORE DI SEGreteria

f.to digitalmente Letizia Rossini