



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott.ssa Simonetta Rosa	Presidente
dott. Marcello Degni	Consigliere
dott. Giampiero Maria Gallo	Consigliere
dott. Mauro Bonaretti	Consigliere
dott. Luigi Burti	Consigliere
dott. Donato Centrone	I Referendario
dott. Rossana De Corato	I Referendario
dott. Paolo Bertozzi	I Referendario
dott. Cristian Pettinari	I Referendario
dott. Giovanni Guida	I Referendario
dott. Sara Raffaella Molinaro	I Referendario (relatore)

nella camera di consiglio del 6 novembre 2018

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la deliberazione n. 1 del 3 novembre 2004 con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento previsto dall'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista la nota 16 marzo 2018 (prot. Corte dei conti n. 2508) con la quale il Sindaco del Comune di Villa d'Almè ha rivolto alla Sezione una richiesta di parere ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, condivisa dal Sindaco del Comune di Almè;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per la camera di consiglio dell'8 maggio 2018 per deliberare sulla sopra indicata richiesta;

Vista la deliberazione n. 217/2018/QMIG, con la quale la scrivente Sezione regionale di controllo ha deliberato di sottoporre al Presidente della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 17, comma 31, del decreto-legge n. 78 del 2009, convertito dalla legge n. 102 del 2009, e dell'art. 6, comma 4, del decreto-legge n. 174 del 2012, convertito dalla legge n. 213 del 2012, questione di massima in relazione al dubbio interpretativo posto dal Comune istante;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti n. 20/2018/QMIG del 22 ottobre 2018, che ha affermato i principi di diritto a cui la Sezione deve attenersi nella resa del parere richiesto dal Comune istante;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per la camera di consiglio del 6 novembre 2018 per deliberare sulla sopra indicata richiesta di parere

Udito il relatore, dott.ssa Sara Raffaella Molinaro;

PREMESSE ED ESAME NEL MERITO

I Sindaci dei Comuni di Villa d'Almè e di Almè (BG) hanno richiesto alla Sezione di controllo per la Lombardia di esprimere un parere in merito alle spese del personale dell'Unione dei comuni Almè e Villa d'Almè, alla quale ciascuno dei predetti Comuni ha assegnato i propri dipendenti.

In particolare, dal primo gennaio 2013 i Comuni di Villa d'Almè e di Almè non presentano più nel proprio bilancio spese al macroaggregato 1.01 del Titolo 1 (redditi da lavoro dipendente) ma solo trasferimenti all'Unione (macroaggregato 1.04), ed è l'Unione a stanziare nel proprio bilancio spese al macroaggregato 1.01 del Titolo 1 (fatta eccezione per la spesa per il segretario comunale, stanziata nel bilancio del Comune di Villa d'Almè quale ente capo della convenzione di segreteria). L'assegnazione in servizio e l'utilizzazione del personale dipendente dell'Unione è disciplinato da apposita convenzione sottoscritta dai due Comuni.

In sede di approvazione del Programma triennale del fabbisogno di personale 2014/2016 l'Unione ha effettuato la ricognizione della spesa per il personale sostenuta a seguito del trasferimento per mobilità di tutto il personale dipendente dei due Comuni componenti, dando atto del volume complessivo di tale spesa e del rispetto del tetto per il personale previsto dall'art. 1, comma 562, legge n. 296/2006, come modificato dall'art. 4-ter, comma 11, del d.l. n. 16/2012, conv. dalla l. n. 44/2012. I Comuni componenti, comunque, erano singolarmente tenuti al rispettivo tetto di spesa stabilito dall'art. 1, comma 557, legge n. 296/2006, come riscritto dall'art. 14, comma 7, d.l. n. 78/2010 (riduzione delle spese di personale con azioni rivolte alla riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale sulla spesa corrente, alla razionalizzazione e allo snellimento delle strutture burocratico-amministrative e al contenimento delle dinamiche di crescita della

contrattazione integrativa), mentre l'Unione per il proprio personale doveva ritenersi assoggettata al rispetto del limite di cui all'art. 1, comma 562, legge n. 296/2006.

Premesso quanto sopra, i menzionati Comuni hanno formulato il seguente quesito:

“E’ possibile sostenere che, qualora un comune abbia trasferito tutto il personale all'unione, l'attestazione che il medesimo comune rispetta il proprio tetto di spesa di personale sia effettuata sulla base della consistenza del personale a suo tempo trasferito all'unione, e che, dal momento in cui la sola unione è titolare dei rapporti di lavoro, essa unione debba rispettare il proprio tetto di spesa (corrispondente ammontare dell'anno 2008) e possa avvalersi delle proprie facoltà assunzionali (100% del turn-over) senza dover sincerarsi che tali assunzioni, ove ribaltate singolarmente su ciascun comune, debbano anche rispettare il tetto di spesa del singolo comune, in quanto tali fluttuazioni di consistenza della dotazione organica dell'unione vanno considerate in maniera cumulata fra gli enti coinvolti e quindi reciprocamente compensate o comunque consentite entro il complessivo tetto di spesa dell'unione?”

La Sezione regionale di controllo, con deliberazione n. 217/2018/QMIG, sulla base delle motivazioni a cui si fa rinvio, al fine di meglio orientare gli enti locali coinvolti dalla problematica, anche alla luce di pareri non conformi resi in materia da altre Sezioni regionali, ha riformulato quanto richiesto dai Comuni istanti ponendo a questa Sezione due quesiti principali ed alcuni quesiti subordinati nei termini di seguito riportati.

A) l’unione è direttamente soggetta ai vincoli relativi alla spesa del personale di cui all’art. 1, comma 562, della legge n. 296 del 2006?

In caso di risposta affermativa,

A1) quali spese per il personale devono essere ricomprese nell’agglomerato soggetto a vincolo, chiarendo, in particolare, se 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 tutto il personale dalla medesima utilizzato, indipendentemente da come lo ha acquisito, o, invece, deve essere limitato solo a quello acquisito direttamente (assumendolo dall’esterno o mediante procedure di mobilità da altri enti) e non anche a quello che, pur mantenendo un rapporto di lavoro con il comune di provenienza, è utilizzato dall’unione ?

B) i comuni partecipanti all’unione sono soggetti ai vincoli di cui all’art. 1, comma 557, della legge n. 296 del 2006 relativamente alla spesa di personale utilizzato dall’unione per svolgere le funzioni trasferite dai medesimi?

In caso di risposta affermativa,

B1) il meccanismo del “ribaltamento” delineato dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 8 del 2011 trova tuttora applicazione?

B2) trova conferma, o meno, l’orientamento delle Sezioni regionali in punto di non estensibilità dell’art. 14, comma 31-*quinquies*, del d.l. n. 78/2010 alla tipologia di unioni costituite in forza della previsione generale di cui all’art. 32 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267?

B3) quali spese per il personale utilizzato dall’unione devono essere ricomprese nell’agglomerato soggetto a vincolo, chiarendo il perimetro di spesa del personale che il

comune deve conteggiare ai fini del rispetto dei vincoli di cui all'art. 1, comma 557, della legge n. 296 del 2006 e prendendo in considerazione specificamente la fattispecie di trasferimento dai comuni all'unione di tutto il personale tramite l'istituto della mobilità?

La Sezione delle autonomie della Corte dei conti, nella deliberazione n. 15/2017/QMIG, pronunciandosi sugli esposti quesiti, ha enunciato, sulla base delle motivazioni alle quali si rinvia, 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”.

Sulla base dei suddetti principi di diritto, ai quali la Sezione deve uniformarsi, come prescritto dall'art. 6, comma 4, del decreto-legge n. 174 del 2012, convertito dalla legge n. 213 del 2012, è possibile rendere il parere richiesto dal Comune istante.

Segnatamente, richiamando la deliberazione nella sua sistematicità, si evidenzia come, nel caso in cui gli enti coinvolti in un'unione non obbligatoria abbiano trasferito a quest'ultima tutto il personale, la verifica del rispetto dei vincoli gravanti sugli enti partecipanti alle unioni non obbligatorie vada condotta *“considerando la spesa cumulata di personale dell'unione con possibilità di compensazione delle quote di spesa di personale tra gli*

enti partecipanti", ferma restando la regola generale illustrata dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 8 del 2011.

P.Q.M.

nelle considerazioni sopra esposte è il parere della Sezione.

Il magistrato istruttore
(dott.ssa Sara Raffaella Molinaro)

Il Presidente
(dott.ssa Simonetta Rosa)

Depositata in Segreteria il
20 novembre 2018
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)