



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

Nell'adunanza del 20 dicembre 2018

composta dai magistrati:

Giampiero PIZZICONI	Presidente f.f.
Tiziano TESSARO	Consigliere
Amedeo BIANCHI	Consigliere relatore
Francesca DIMITA	Primo Referendario
Maristella FILOMENA	Referendario
Marco SCOGNAMIGLIO	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 della Corte dei conti modificato da ultimo con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 del 19 giugno 2008 con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria la Sezione regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000;

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 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 deliberazione n. 1/pareri/2004 del 03 novembre 2004, con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento e sulla formazione dei pareri ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

VISTA la nota prot. n. 3246 del 30 novembre 2018, prot. C.d.c. n. 0009341-03/12/2018, con la quale l'Amministrazione Comunale di Isola Rizza (VR), per tramite del Sindaco in qualità di legale rappresentate dell'ente, ha formulato un quesito in merito ai limiti della spesa di personale nel caso di Unione di Comuni;

VISTA l'ordinanza del Presidente f.f. n. 67/2018 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il Magistrato relatore, Consigliere Amedeo Bianchi

FATTO

Il Comune di Isola Rizza (VR) ha inviato a questa Sezione di controllo una richiesta di parere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, in merito ai

vincoli sulla spesa di personale in caso di Unione di comuni.

In particolare, il legale rappresentante di tale ente - e contestualmente Presidente dell'Unione dei Comuni Destra Adige - ha precisato che l'Unione costituita sin dal 2000 dai comuni di Angiari, Isola Rizza, Roverchiara, San Pietro di Morubio per lo svolgimento di alcune funzioni, dall' 01.01.2016 svolge la totalità delle funzioni previste dal d.l. n. 78/2010, con conseguente trasferimento delle relative risorse umane da parte degli enti costituenti l'Unione (originariamente nella misura di 10 unità e dall' 01.01.2016 nella misura di 48 unità).

Ciò posto, il Sindaco del comune di Isola Rizza pone diversi quesiti:

- se *“le spese di personale di ciascun anno dell'Unione devono essere ribaltate sui singoli comuni e questi devono rispettare autonomamente il tetto di spesa”*;
- se *“è possibile la compensazione tra i comuni appartenenti all'Unione”*;
- se *“il rispetto della spesa di personale verificato sui singoli comuni a seguito del ribaltamento delle spese di personale dell'Unione costituisca l'unico tetto da rispettare anche per l'Unione, ovvero se quest'ultima abbia un ulteriore ed autonomo tetto di spesa”*;
- in caso di risposta positiva, *“se detto limite sia pari alla spesa di personale sostenuta dall'Unione nell'anno 2016 (primo anno in cui è stato trasferito tutto il personale) e se tale limite permane anche negli anni successivi”*

DIRITTO

Preliminarmente 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 deve richiamarsi innanzitutto l'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 5 giugno 2013 secondo il quale i soggetti legittimati alla richiesta di parere sono i Comuni, le Province e le Città Metropolitane e le Regioni 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”* ed, altresì, 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/AUT/2006 (Sezione delle Autonomie del 10 marzo 2006), n. 54/CONTR/2010 - (Sezioni Riunite della Corte dei conti in sede di Controllo) e, da ultimo, con deliberazione n. 3/SEZAUT/2014/QMIG (Sezione delle Autonomie) 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 sottoscritta 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) 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, invero, *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.

Peraltro, in una visione dinamica della materia che abbia per oggetto non solo la gestione del bilancio, ma anche la tutela dei suoi equilibri e della finanza pubblica in generale, la funzione consultiva delle Sezioni regionali della Corte dei conti può estendersi sino a ricomprendere tutti 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 contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio" (cfr. deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/2010), e ciò anche se tali materie risultino estranee nel loro nucleo originario alla "materia della 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 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, Sez. Lombardia n. 78/2015, Sez. Trentino-Alto Adige/Südtirol, sede di Trento, n. 3/2015).

Alla luce di quanto sopra premesso, pertanto, non potranno ritenersi ammissibili 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 dei conti nell'espletamento delle sue funzioni magistratuali, anche di controllo.

Del pari, non potranno ritenersi ammissibili richieste di parere per la cui soluzione "non si rinvencono 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.

Ciò non solo rischierebbe di vanificare lo stesso limite imposto dal legislatore, ma comporterebbe l'estensione dell'attività consultiva delle Sezioni regionali a tutti i vari ambiti dell'azione amministrativa con l'ulteriore conseguenza che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti diventerebbero organi di consulenza generale delle autonomie locali. In tal modo, la Corte verrebbe, in varia misura, inserita nei processi decisionali degli enti, condizionando quell'attività amministrativa su cui è chiamata a esercitare il controllo che, per definizione, deve essere esterno e neutrale. (cfr. Corte di Conti Sez. Piemonte 316/2013/SRCPIE/PAR).

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.

Nel caso di specie, le richieste del comune di Isola Rizza possono essere ricondotte alla materia della contabilità pubblica, atteso che riguardano l'interpretazione di norme finalizzate al contenimento della spesa pubblica e alla contabilizzazione di oneri relativi alla gestione del personale che hanno diretta incidenza sul bilancio dell'Ente richiedente.

Non vi sono neppure ragioni per supporre, nel caso di specie, che vi siano interferenze con la funzione giurisdizionale esercitata dalla Corte: non è stata posta in essere, infatti, alcuna condotta da parte dell'Ente richiedente il parere tale da giustificare un intervento della Sezione giurisdizionale.

Quanto al profilo soggettivo, la richiesta deve ritenersi ammissibile, in quanto sottoscritta dal Sindaco, organo politico e di vertice, rappresentante legale del Comune e contestualmente Presidente dell'Unione dei Comuni Delta Adige alla quale il Comune di Isola Rizza prende parte dall'anno 2000. Si precisa, a tal proposito, che non appare ostativo all'ammissibilità della richiesta *de quo*, la circostanza che la stessa non sia stata inoltrata per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali. Nella Regione del Veneto, il predetto Consiglio, infatti, è stato formalmente istituito con la recente legge regionale n. 31 del 25/09/2017, in attuazione dell'art. 16 Statuto del Veneto (approvato con la legge regionale del 17 aprile 2012 n. 1) ma non risulta, ad oggi, operativo. A supporto di tale interpretazione, si ribadisce che lo stesso articolo 7 comma 8 della legge n. 131/2003 utilizza la locuzione "di norma", non precludendo, dunque in linea di principio, la richiesta diretta da parte degli enti.

Quanto al profilo oggettivo, va evidenziato che la richiesta deve essere giustificata da un interesse dell'ente alla soluzione di una questione giuridica incerta e controversa, a carattere generale e astratto. Ne discende che i casi non devono essere riferiti a fattispecie concrete, al fine di evitare da un lato l'ingerenza della Corte nelle scelte gestionali da operare (amministrazione attiva) e dall'altro di evitare una funzione "consulenziale" (generale) sull'attività dell'Amministrazione locale (cfr. Sez. controllo

Puglia 104/2010 e 118/2009) cui spetta procedere alla adeguata valutazione ponderativa di tutti gli elementi di fatto e di diritto rilevanti e adottare le conseguenti scelte decisionali.

Secondo un principio ampiamente consolidato, infatti, la funzione consultiva non può risolversi in una surrettizia forma di coamministrazione o di cogestione incompatibile con la posizione di neutralità e di terzietà della magistratura contabile. Ne consegue che il parere viene reso unicamente avuto riguardo esclusivo alle questioni di natura generale ed astratta, e non può essere interpretato quale intervento atto a validare eventuali determinazioni in itinere, ovvero già assunte o atti già adottati ex post.

Ciò premesso, la Sezione ritiene che le richieste presentate dal Comune di Isola Rizza rispettino anche i requisiti oggettivi, evidenziando, tuttavia, che non verranno sindacate in alcun modo le pregresse scelte dell'ente relativamente all'assetto organizzativo rimesso alla potestà amministrativa riservata dalla legge alla pubblica amministrazione. I predetti quesiti, sono diretti, infatti, a conoscere la corretta interpretazione ed applicazione della normativa in materia di vincoli sulla spesa di personale, sia nei confronti dell'Unione di comuni sia nei confronti del singolo ente locale facente parte.

Preliminarmente, al fine di dare riscontro alle istanze poste dal Comune di Isola Rizza appare necessario, seppur sinteticamente, ricostruire il quadro normativo di riferimento in materia e, dunque, richiamare le disposizioni relative all'istituzione di Unioni di Comuni, sottolineando sin d'ora che questa Sezione si conformerà a quanto statuito dalla Sezione delle Autonomie con la recentissima deliberazione n. 20/SEZAUT/2018/QMIG di cui si dirà di seguito.

Innanzitutto, appare necessario collocare l'Unione di comuni Destra Adige in una delle fattispecie normativamente previste. Nello specifico, la citata Unione appare costituita ai sensi dell'articolo 14 comma 28 del d.l. n. 78/2010; rientra pertanto nelle cd. unioni obbligatorie, le quali si distinguono dalle Unioni di comuni costituite per libera scelta gestionale, ovvero, in forza della previsione generale di cui all'art. 32 del d.lgs. n. 267/2000.

Quanto alla prima fattispecie, l'art. 14, comma 28, del d.l. n. 78/2010 prevede che i comuni con popolazione sino a 5.000 abitanti (ovvero sino a 3.000 abitanti se appartenenti o appartenuti a comunità montane) esercitino obbligatoriamente, in forma associata, mediante unione di comuni o convenzione, le funzioni fondamentali di cui al comma 27 di tale articolo, ad esclusione della lettera l). A tal proposito, l'obbligo dell'esercizio in forma associata delle funzioni è stato più volte prorogato dal legislatore (da ultimo, l'art. 1 del d.l. n. 91/2018, convertito in legge n. 108/2018, ha individuato, quale termine ultimo, il 30.06.2019) nell'attesa che il neo istituendo Tavolo tecnico - politico individui le linee guida per la revisione della disciplina in materia di obbligo delle gestioni associate.

Il citato articolo 14, al successivo comma 28 *bis* prevede, inoltre, che alle unioni di cui al comma 28, si applichi l'articolo 32 del TUEL (decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267). Ne discende che la norma principale resta, dunque, anche per le unioni "obbligatorie", l'art. 32 TUEL (come modificato da ultimo con la l. 7 aprile 2014 n. 56) che ne definisce natura e funzioni. Il comma 1 stabilisce espressamente che *"L'unione di comuni è l'ente locale costituito da due o più comuni, di norma contermini, finalizzato all'esercizio associato di funzioni e servizi. Ove costituita in prevalenza da comuni montani, essa assume la*

denominazione di unione di comuni montani e può esercitare anche le specifiche competenze di tutela e di promozione della montagna attribuite in attuazione dell'articolo 44, secondo comma, della Costituzione e delle leggi in favore dei territori montani”.

Il comma 4 del citato articolo, inoltre, prevede che *“L'unione ha potestà statutaria e regolamentare e ad essa si applicano, in quanto compatibili e non derogati con le disposizioni della legge recante disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni, i principi previsti per l'ordinamento dei comuni, con particolare riguardo allo status degli amministratori, all'ordinamento finanziario e contabile, al personale e all'organizzazione. Lo statuto dell'unione stabilisce le modalità di funzionamento degli organi e ne disciplina i rapporti. In fase di prima istituzione lo statuto dell'unione è approvato dai consigli dei comuni partecipanti e le successive modifiche sono approvate dal consiglio dell'unione”* ed al successivo comma 5, prima parte, dispone che *“All'unione sono conferite dai comuni partecipanti le risorse umane e strumentali necessarie all'esercizio delle funzioni loro attribuite.”*

Tramite lo strumento della gestione associata delle funzioni fondamentali, il legislatore persegue il chiaro fine di ottenere economie di spesa e di migliorare le prestazioni offerte all'utenza.

A tal proposito, a conferma della *voluntas legislatoris*, la Corte Costituzionale con pronuncia n. 22/2014 (sentenza di infondatezza di illegittimità), si è espressa confermando che *“le norme denunciate risultano, appunto, decisamente orientate ad un contenimento della spesa pubblica, creando un sistema tendenzialmente virtuoso di gestione associata di funzioni (e, soprattutto, quelle fondamentali) tra Comuni, che mira ad un risparmio di spesa sia sul piano dell'organizzazione “amministrativa”, sia su quello dell'organizzazione “politica”, lasciando comunque alle Regioni l'esercizio contiguo della competenza materiale ad esse costituzionalmente garantita, senza, peraltro, incidere in alcun modo sulla riserva del comma quarto dell'art. 123 Cost. (...)”.*

Tanto considerato, si può passare all'analisi complessiva dei quattro quesiti posti dall'amministrazione locale concernenti i vincoli di spesa del personale in capo ai comuni facenti parte di un'Unione.

In particolare, il Sindaco del Comune di Isola Rizza, con i prime tre quesiti formulati, chiede se *“le spese di personale di ciascun anno dell'Unione devono essere ribaltate sui singoli comuni e questi devono rispettare autonomamente il tetto di spesa”*, se *“è possibile la compensazione tra i comuni appartenenti all'Unione”*, *“se il rispetto della spesa di personale verificato sui singoli comuni a seguito del ribaltamento delle spese di personale dell'Unione costituisca l'unico tetto da rispettare anche per l'Unione, ovvero se quest'ultima abbia un ulteriore ed autonomo tetto di spesa”.*

Punto di partenza dell'esame in oggetto, non può che essere il citato articolo 32 del TUEL, in base al quale la giurisprudenza contabile ha costantemente evidenziato, sin dalla deliberazione n. 8/2011 delle Sezioni Autonomie della Corte dei conti, che il nostro ordinamento riconosce personalità giuridica alle Unioni di Comuni, attribuendo perciò alle stesse, autonomia organizzativa, finanziaria, contabile e gestionale, propri organi di governo e un proprio bilancio.

Dato, dunque, per presupposto che scopo dell'istituzione dell'Unione di comuni è il contenimento della spesa pubblica ed una maggiore efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, con la citata deliberazione n. 8/SEZAUT/2011, in relazione alla disciplina vincolistica in materia di spese del personale veniva espressamente statuito che, *“non può ritenersi che il regime vincolistico diretto al contenimento della spesa subisca*

deroghe, ovvero possa essere escluso. Deve ritenersi invece ragionevole e aderente al sistema che anche in tale ipotesi debbano operare le regole di contenimento della spesa, pur in assenza di una espressa previsione legislativa riguardante tale specifico aspetto". Ciò, nel caso oggetto della pronuncia, anche qualora nelle leggi finanziarie e nelle manovre correttive di finanza pubblica non venisse rinvenuta un'esplicita previsione riguardante l'ipotesi di trasferimento di funzioni e di personale dai singoli Comuni alle Unioni di Comuni.

Sul punto, la Sezione Autonomie - prediligendo un'interpretazione sostanziale della spesa del personale - aveva affermato infatti che *"(...) il contenimento dei costi del personale dei comuni debba essere valutato sotto il profilo sostanziale, sommando alla spesa di personale propria la quota parte di quella sostenuta dall'Unione dei Comuni"*.

Solamente in tal modo si riteneva, infatti, potesse essere raggiunto il fine previsto dalla normativa in materia di gestioni associate ed evitata l'elusione della normativa in materia di vincoli di spesa del personale.

In altri termini, con la delibera n. 8/2011/QMIG, la Sezione Autonomie, optando per un metodo valutativo concreto, ha stabilito che la gestione associata ripartisse i costi di personale sui Comuni, i quali, tuttavia, avrebbero dovuto dimostrare, singolarmente, di rispettare le disposizioni ed adottare dei criteri idonei per determinare la misura della spesa di personale propria dell'Unione, riferibile, *pro quota*, al singolo Comune.

Ne conseguiva quale principio interpretativo, a conclusione enunciato, che *"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."*

In base alla successiva giurisprudenza contabile, si era affermato, inoltre, che detti criteri, in ogni caso, dovessero essere effettivi, razionali e rispondenti all'effettiva resa dei servizi. Il criterio non poteva essere individuato in modo da far incidere in misura proporzionalmente maggiore le spese di personale sugli enti aventi il tetto di spesa più alto, in modo tale da consentire il rispetto del limite di spesa da parte degli altri enti.

Tanto considerato, appare necessario esaminare ora il contenuto di cui al comma 31 *quinquies* dell'art. 14 del d.l. n. 78/2010, introdotto dall'art. 1 co. 450 della l. n. 190/2014 (c.d. Legge di Stabilità per il 2015), il quale prevede espressamente che nel caso di Unioni di comuni che esercitano obbligatoriamente in forma associata le funzioni fondamentali, le spese di personale e le facoltà assunzionali sono considerate in maniera cumulata tra gli enti coinvolti, con possibilità di compensazione fra gli stessi, fermi restando i vincoli previsti dalle vigenti disposizioni e l'invarianza della spesa complessivamente considerata.

La norma introdotta dalla legge di stabilità per il 2015 non può che interpretarsi quale disposizione di favore che, *"al fine di incentivare ulteriormente l'esercizio funzioni mediante unione o convenzione, consente al singolo comune di compensare le eventuali maggiori spese sostenute per il personale alle proprie dipendenze (o comunque ad esso riferibili agli effetti della rendicontazione) che svolge le funzioni a vantaggio degli altri comuni, con i risparmi di spesa derivanti dal mancato impiego di personale per l'esercizio di altre funzioni associate assicurate dal personale dell'unione o a carico degli altri enti convenzionati"* (Corte dei conti - Sez. controllo Lombardia nn. 6/2016/PAR, 8/2016/PAR e 173/2015/PAR)

Tale principio è stato ribadito nuovamente dalla Corte dei conti, Sezione controllo Lombardia, che con deliberazione n. 314/2016 ha chiaramente distinto le Unioni di comuni costituite ai sensi dell'art. 14, co. 28, del d.l. n. 78/2010 da comuni con

popolazione sino a 5.000 abitanti (o 3.000 abitanti se appartenenti o appartenuti alle comunità montane) per l'esercizio obbligatorio in forma associata delle funzioni fondamentali, dalle Unioni di comuni costituite al di fuori di tale ipotesi.

Nel primo caso è possibile considerare in maniera cumulata, tra gli enti associati, le spese di personale e le facoltà assunzionali, con possibilità di compensazione delle medesime tra i singoli comuni (art. 14, co. 31 quinquies, del d.l. n. 78/2010).

Nel secondo caso non trova applicazione tale facoltà, con la conseguente applicazione dei soli principi di cui alla deliberazione delle Sezioni Autonomie n. 8/AUT/2011/QMIG (somma della spesa del personale alle proprie dipendenze con la quota parte della spesa del personale alle dipendenze dell'Unione).

Tale concetto era già stato ribadito, d'altronde, con le deliberazioni della Sezione controllo Emilia Romagna n. 103/2015/PAR e della Sezione controllo Lombardia n. 313/2015/PAR.

Di recente, tuttavia, con la deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 20/2018/QMIG, sono stati definitivamente chiariti i presupposti ed i limiti riguardanti i vincoli di spesa del personale di cui all'art. 1, co. 562, della l. n. 296/2006 per le Unioni di comuni.

In detta pronuncia, la Sezione delle Autonomie statuisce, infatti, che il giudizio di conformità ai vincoli normativi della spesa di personale imputata al bilancio dell'Unione (comprendente contabilmente sia i volumi trasferiti dagli enti coinvolti che quelli acquisiti per gli effetti delle politiche della spesa di personale successive) richiede la verifica del rispetto sia del proprio tetto sia dei vincoli specifici degli enti che associano le funzioni. Precisa, inoltre, che tale verifica debba essere eseguita secondo modalità distinte a seconda della tipologia di Unione di appartenenza, come sopra identificate.

In particolare, per quanto di interesse in questa sede, ovvero in relazione alle Unioni di comuni costituite ex art. 14, co. 28, del d.l. n. 78/2010, la Corte stabilisce che *“Per le unioni costituite per l'associazione obbligatoria delle funzioni fondamentali (ex art. 14, comma 28 del d.l. n. 78/2010), l'art. 1, comma 450 della legge n. 190/2014, nel precisare il fine del legislatore di promuovere la razionalizzazione ed il contenimento della spesa (tutta la spesa e non solo quella del personale) degli enti locali attraverso processi di aggregazione e di gestione associata, introduce il criterio secondo il quale nell'ambito dei processi associativi di cui al comma 28 (quindi solo quelli obbligatori) le spese di personale e le facoltà assunzionali sono considerate in maniera cumulata fra gli enti coinvolti, garantendo forme di compensazione fra gli stessi, fermi restando i vincoli previsti dalle vigenti disposizioni e l'invarianza della spesa complessivamente considerata. Il concetto di “considerare” la spesa di personale e le facoltà assunzionali in maniera cumulativa assume, pertanto, una specifica valenza ermeneutica. Si tratta della facoltà che il legislatore attribuisce alle unioni, ai fini dell'organizzazione dell'apparato amministrativo e del correlato dimensionamento finanziario della spesa, di superare i limiti delle specifiche capacità finanziarie e dei meccanismi di progressiva maturazione delle quote stabiliti dalla legge per i singoli comuni aderenti, al fine di valorizzare le utilità prodotte dalla sommatoria delle stesse. In questo caso appare congruo ritenere che questo criterio incentivante non debba essere vanificato durante la vita amministrativa dell'ente, in coerenza con la prospettiva complessiva dell'incentivazione delle forme di aggregazione tra cui la possibile fusione. A tale riguardo, infatti, il soprarichiamato comma 450 alla lett. a) prevede che per i comuni che nascono dalla fusione, per i cinque anni successivi, non si applicano vincoli specifici e limitazioni alle facoltà assunzionali, fatti salvi sempre i limiti*

generali calcolati con criterio cumulato. Conclusivamente, per le unioni obbligatorie, dopo aver verificato il rispetto del tetto di spesa di cui al comma 562 della legge n. 296/2006, si richiede, quanto ai vincoli specifici, che le spese di personale (e, a monte, le facoltà assunzionali) siano considerate in maniera cumulata fra gli enti coinvolti con la possibilità di una compensazione reciproca.”

Alla luce di quanto sopra, pertanto, se l'Unione a cui aderisce il Comune di Isola Rizza è stata costituita al fine specifico della gestione associata obbligatoria delle funzioni fondamentali, sarà possibile una compensazione tra le spese di personale così attribuite ai singoli comuni, avendo comunque previamente riscontrato il rispetto, per l'Unione medesima, del tetto di spesa di cui al comma 562 della legge n. 296/2006.

Quanto all'esame del quarto quesito formulato, concernente il tetto autonomo di spesa per il personale dell'Unione, ed in particolare se *“(…) detto limite sia pari alla spesa di personale sostenuta dall'Unione nell'anno 2016 (primo anno in cui è stato trasferito tutto il personale), sarà necessario fare riferimento all'art. 32, co. 5, del d.lgs. n. 267/2000, (come di recente modificato dall'art. 22, co. 5 bis, d.l. 24 aprile 2017 n. 50, convertito, con modificazioni, dalla l. 21 giugno 2017 n. 96).*

Secondo tale disposizione, la spesa per il personale dell'Unione non può superare, in sede di prima applicazione, la somma della spesa di personale dei singoli comuni partecipanti prima della costituzione della stessa. Tale norma, infatti, espressamente prevede che *“all'Unione sono conferite dai comuni partecipanti le risorse umane e strumentali necessarie all'esercizio delle funzioni loro attribuite. Fermi restando i vincoli previsti dalla normativa vigente in materia di personale, la spesa sostenuta per il personale dell'Unione non può comportare, in sede di prima applicazione, il superamento della somma delle spese di personale sostenute precedentemente dai singoli partecipanti”.*

E' questo l'ulteriore e autonomo tetto di spesa previsto per le Unioni dei comuni.

Il confronto tra il tetto della spesa di personale dell'Unione di comuni e la somma della spesa di personale dei singoli comuni prima della sua costituzione, si ritiene debba essere operato al momento della sua istituzione, anche se originariamente le funzioni trasferite fossero solo alcune di quelle individuate dall'art. 14 del d.l. n. 78/2010.

Ne consegue che, nel caso specifico, l'Unione dei Comuni Destra Adige - costituita nel 2000 - gestisce da tale anno in forma associata le funzioni ed è, pertanto, da tale anno che la spesa del personale non deve superare la somma della spesa del personale originariamente dipendente dai comuni facenti parte della stessa.

Diversamente, l'obiettivo principale previsto dal legislatore per le gestioni associate, ovvero, il contenimento della spesa del personale non sarebbe conseguito. Inoltre, in tale circostanza, l'istituzione di un'Unione di comuni potrebbe, ove non si adotti il computo individuato, divenire veicolo per l'elusione della normativa in materia di vincoli di personale.

In merito all'ultima parte del quarto quesito, ovvero *“se tale limite permane anche negli anni successivi”*, si deve fare riferimento alla seconda parte dell'art. 32, co. 5, del d.l. n. 267/2000, che prevede espressamente *“a regime, attraverso specifiche misure di razionalizzazione organizzativa e una rigorosa programmazione dei fabbisogni, devono essere assicurati progressivi risparmi di spesa in materia di personale”.* Tale vincolo è stato ripreso dalle deliberazioni sopra richiamate (cfr. deliberazioni della Sezione controllo Lombardia n. 314/2016/PAR, Sezione controllo Piemonte n. 102/2016/SRCPIE/PAR, Sezione controllo Lombardia n. 313/2015/PAR) e trova applicazione anche al caso di

specie.

Infine, si precisa che con la citata deliberazione n. 20/2018/QMIG, viene evidenziato che nel caso in cui gli enti abbiano trasferito tutto il personale alle Unioni cui hanno dato vita, *“la cristallizzazione dell'entità delle risorse trasferite - evidentemente rispondenti, nella loro consistenza finanziaria, ai criteri del rispetto dei vincoli utilizzati fino al momento del trasferimento - e la mancanza di altra spesa, consente di concentrare nell'unico dato della spesa di personale dell'unione (dato che diventa un valore della spesa necessariamente cumulato) la verifica dei vincoli specifici che possono reciprocamente compensarsi.”*

Per concludere, ed a fini di completezza espositiva sul complesso tema che attiene la *“spesa del personale”*, si sottolinea che l'art. 1, co. 114, della legge Delrio n. 56/2014, tutt'ora vigente, prevede che *“In caso di trasferimento di personale dal comune all'unione di comuni, le risorse già quantificate sulla base degli accordi decentrati e destinate nel precedente anno dal comune a finanziare istituti contrattuali collettivi ulteriori rispetto al trattamento economico fondamentale, confluiscono nelle corrispondenti risorse dell'unione.”*

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per il Veneto rende il parere nei termini sopra espressi.

Copia della presente delibera sarà trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, al Sindaco e al Segretario Comunale del Comune di Isola Rizza (VR).

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 20 dicembre 2018.

Il Magistrato relatore

Il Presidente f.f.

F.to Amedeo Bianchi

F.to Giampiero Pizziconi

Depositata in Segreteria il 20 dicembre 2018

IL DIRETTORE DI SEGRETARIA

F.to Dott.ssa Letizia Rossini