



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott.ssa Maria Riolo	Presidente
dott. Marcello Degni	Consigliere
dott. Giampiero Maria Gallo	Consigliere
dott. Mauro Bonaretti	Consigliere
dott.ssa Rossana De Corato	Consigliere
dott. Luigi Burti	Consigliere
dott.ssa Alessandra Cucuzza	Referendario
dott. Ottavio Caleo	Referendario (relatore)
dott.ssa Marinella Colucci	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio del 17 dicembre 2019 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

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, recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3", in particolare l'articolo 7, comma 8;

VISTA la richiesta di parere n. 5169 del 25 novembre 2019 proposta, ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, dai Sindaci dei Comuni di Stagno Lombardo (CR), Gerre dè Caprioli (CR) e San Daniele Po (CR), facenti parte della Unione Lombarda dei Comuni Fluvialis Civitas, acquisita al protocollo pareri di questa Sezione al n. 91 in data 26 novembre 2019;

VISTA l'ordinanza n. 30/2019 con la quale il Presidente della Sezione ha convocato in data odierna la Sezione stessa per deliberare sull'istanza sopra citata;

UDITO il relatore, dott. Ottavio Caleo;

PREMESSO

Con l'istanza indicata in epigrafe i Sindaci dei Comuni di Stagno Lombardo (CR), Gerre dè Caprioli (CR) e San Daniele Po (CR), facenti parte della Unione Lombarda dei Comuni Fluvialis Civitas istituita nell'anno 2015, hanno rivolto alla Sezione una richiesta di parere in tema di vincoli applicabili alla spesa di personale delle Unioni di comuni.

In particolare, è stato chiesto alla Sezione “*nel caso di trasferimento di tutte le funzioni e di tutto il personale dipendente da parte dei Comuni aderenti alla Unione Fluvialis Civitas con decorrenza 1° gennaio 2020*” quale dei seguenti limiti di spesa in materia di personale applicare:

“a) La sommatoria della media dei limiti di spesa riferita al triennio 2011/2013 dei Comuni aderenti;

b) La sommatoria dell'ultima spesa effettivamente sostenuta dai Comuni aderenti nell'anno 2019 con l'aggiunta delle relative capacità assunzionali?”.

CONSIDERATO IN DIRITTO

Secondo ormai consolidati orientamenti assunti dalla Magistratura contabile in tema di pareri da esprimere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, occorre verificare, in via preliminare, se la richiesta di parere presenti i necessari requisiti di ammissibilità, sia sotto il profilo soggettivo, con riferimento alla legittimazione dell'organo richiedente, sia sotto il profilo oggettivo, concernente l'attinenza del quesito alla materia della “*contabilità pubblica*”.

Sul piano della legittimazione soggettiva, come più volte evidenziato dalla consolidata giurisprudenza del controllo (cfr. Sez. reg. contr. Campania n. 36/2009/PAR; Sez. reg. contr. Sardegna n. 74/2011/PAR; Sez. reg. contr. Abruzzo n. 4/2010/PAR; Sez. reg. contr. Piemonte n. 192/2014/PAR e n. 183/2014/PAR; Sez. reg. contr. Lazio n. 14/2014/PAR e n. 26/2013/PAR; Sez. reg. contr. Veneto n. 359/2013/PAR; Sez. reg. contr. Emilia-Romagna n. 312/2012/PAR; Sez. reg. contr. Lombardia n. 25/2015/PAR), i pareri possono essere richiesti esclusivamente dalla Regione, dai Comuni, dalla Province e dalle Città metropolitane, essendo tassativa l'elencazione contenuta nell'art. 7, comma 8, l. n. 131/2003, stante la natura speciale della funzione consultiva

introdotta dalla medesima legge rispetto all'ordinaria sfera di competenze attribuite alla Corte dei conti.

Nell'ambito di questa elencazione, secondo l'orientamento tradizionale, non rientra l'Unione di Comuni, con la conseguente impossibilità, per il legale rappresentante dell'Unione medesima, di avvalersi, sulla base del dato normativo richiamato, della funzione consultiva di questa Corte (cfr. in questo senso Sez. reg. contr. Lombardia, deliberazioni nn. 25/2015/PAR e 29/2015/PAR; Sez. reg. contr. Piemonte, deliberazioni nn. 4/2015/PAR e 275/2014/PAR).

Sul punto, tuttavia, questa Sezione (cfr. deliberazione n. 2/2018/PAR) ha più volte richiamato gli indirizzi formulati dalla Sezione delle Autonomie nella deliberazione n. 4/2014/SEZAUT in ordine allo scrutinio di richieste di parere presentate da enti che, pur astrattamente legittimati, abbiano rivolto quesiti relativi ad interessi non ad essi direttamente afferenti, ma riguardanti enti od organismi *lato sensu* partecipati.

Nella predetta pronuncia nomofilattica è stato in proposito affermato che *“la legittimazione soggettiva alla richiesta di parere alle Sezioni regionali di controllo non viene meno nei casi in cui il criterio orientativo che si chiede di esprimere sia destinato ad avere effetti nella sfera operativo-amministrativa di un soggetto diverso dal richiedente, purché sia giustificato dall'esercizio di attribuzioni intestate all'ente formalmente legittimato. Resta fuori da quest'ambito solo la mera funzione di “nuncius” che il soggetto legittimato potrebbe assumere, ove si limitasse solo a proporre una questione interpretativa la cui soluzione non potrebbe avere alcun effetto nell'ambito delle proprie attribuzioni”* (su cui si veda la deliberazione n. 34/2017 della Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna).

Su questa base è ormai consolidato l'orientamento (cfr. la delibera di questa Sezione n. 123/2019/PAR) che vede, nel caso delle Unioni di Comuni, i Sindaci degli enti facenti parte della stessa legittimati a richiedere il parere purché formulato in maniera congiunta, dovendosi ritenere precluso l'esame nel merito della richiesta formulata dal Presidente dell'Unione dei Comuni per carenza di legittimazione del soggetto pubblico istante (cfr. le delibere di questa Sezione n. 354/2017/PAR e n. 27 del 29 gennaio 2019, quest'ultima resa in relazione ad altra richiesta di parere formulata dalla stessa Unione Lombarda dei Comuni Fluvialis Civitas).

L'esame di una richiesta di parere formulata da un'Unione di Comuni può superare il vaglio di ammissibilità soggettiva solo in quanto imputabile ai Comuni formanti l'Unione e finalizzata alla risoluzione di quesiti interpretativi direttamente riconducibili agli istanti stessi (cfr. in questo senso le deliberazioni n. 174/2015 e n. 313/2015 di questa Sezione).

Pertanto, questioni di interesse dell'Unione di Comuni possono essere sottoposte alla funzione consultiva delle Sezioni regionali della Corte dei conti solo se sottoscritte da tutti i Sindaci dei

comuni membri (cfr. deliberazioni di questa Sezione n. 313/2015/PAR, n. 337/2017/PAR e n. 2/2018/PAR).

Nel caso di specie, alla luce di quanto già ampiamente rilevato da questa Sezione nella delibera n. 430/2019/PAR, la richiesta di parere risulta ammissibile dal punto di vista soggettivo in quanto sottoscritta da tutti i Sindaci legali rappresentanti dei Comuni attualmente membri dell'Unione sopra richiamata.

Nell'istanza in discorso si precisa, difatti, che gli enti facenti attualmente parte della Unione Lombarda dei Comuni Fluvialis Civitas risultano, a far data dal 01.01.2019, i Comuni di Gerre dè Caprioli (abitanti 1329), San Daniele Po (abitanti 1374) e Stagno Lombardo (abitanti 1523): l'Unione, istituita nell'anno 2015 e modificata nella sua composizione a seguito del recesso del Comune di Pieve d'Olmi avvenuto con decorrenza 01.01.2019 (delibera del Consiglio dell'Unione n° 16 del 10.10.2018), ha usufruito di una successiva deroga regionale ai limiti demografici minimi all'obbligo di gestione associata delle funzioni fondamentali tra Comuni ai sensi dell'art. 10 della legge regionale 28.12.2011, n. 22, rilasciata con delibera di Giunta regionale n. XI/940 del 03.12.2018.

Ciò posto, la richiesta di parere in esame può reputarsi ammissibile anche sotto il profilo oggettivo, essendo le questioni interpretative proposte riconducibili alla nozione di "contabilità pubblica" strumentale all'esercizio della funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, e sussistendo, altresì, i requisiti individuati nelle pronunce di orientamento generale, rispettivamente, delle Sezioni riunite in sede di controllo (cfr. in particolare deliberazione n. 54/CONTR/10) e della Sezione delle autonomie (cfr. in particolare deliberazioni n. 5/AUT/2006, n. 9/AUT/2009 e n. 3/SEZAUT/2014/QMIG).

In particolare l'ammissibilità, sul piano oggettivo, della richiesta di parere in esame risulta giustificata dalla sua afferenza all'interpretazione di norme di coordinamento della finanza pubblica, relative ai limiti di spesa del personale degli enti locali.

In ossequio alla costante giurisprudenza delle Sezioni di controllo, le questioni poste nell'istanza saranno esaminate in chiave generale e astratta, non essendo scrutinabili nel merito richieste concernenti valutazioni su casi o atti gestionali specifici, in una prospettiva, non conforme a legge, di apertura ad una consulenza generale della Corte dei conti, incompatibile con le funzioni alla stessa attribuite dal vigente ordinamento e con la sua fondamentale posizione di indipendenza e neutralità. La risposta nel merito al quesito posto al Collegio presuppone una sintetica disamina del quadro normativo e interpretativo di riferimento, alla luce dei principi espressi in funzione nomofilattica dalla Sezione delle Autonomie, in particolare, nella deliberazione n. 20/SEZAUT/2018/QMIG.

Appare opportuno, anzitutto, richiamare la distinzione tra le Unioni dei comuni costituite ai sensi dell'art. 14, comma 28, del d.l. 31 maggio 2010, n. 78 - alle quali partecipano Comuni che hanno popolazione fino a cinquemila abitanti (tremila, se appartengono o sono appartenuti a comunità montane), tenuti ad esercitare obbligatoriamente in forma associata una serie di funzioni fondamentali specificamente indicate al fine di garantire economie di spesa e un miglioramento delle prestazioni - e le Unioni di comuni costituite in forza della previsione generale di cui all'art. 32 del d. lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

Nella pronuncia nomofilattica sopra citata la Sezione delle Autonomie ha enunciato i due limiti fondamentali che regolano, in ogni caso, l'associazionismo obbligatorio e non obbligatorio: *“Il primo limite è costituito dal rispetto dei vincoli previsti dalle vigenti disposizioni in materia di personale; il secondo concerne l'invarianza della spesa complessivamente considerata (art. 14, comma 31-quinquies, per le unioni degli enti sotto i cinquemila abitanti; art. 32, comma 5 del TUEL, per le unioni in generale). A questi vincoli specifici si aggiunge, in termini programmatici, l'obbligo (sempre nel comma 5 da ultimo richiamato) di assicurare progressivi risparmi di spesa in materia di personale che, per effetto dell'estensione alle associazioni “obbligatorie” della disciplina dell'art. 32 TUEL, come stabilito dal comma 28-bis dell'art. 14 del d.l. n. 78/2010, vincola entrambe le tipologie di unioni?”.*

Per le unioni dei comuni che associano le funzioni per libera scelta gestionale, l'art. 32, comma 5, TUEL, nell'attuale formulazione, stabilisce 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 comuni partecipanti. 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. I comuni possono cedere, anche parzialmente, le proprie capacità assunzionali all'unione di comuni di cui fanno parte”.* Sempre nella deliberazione n. 20/SEZAUT/2018/QMIG, relativamente alle unioni non obbligatorie, è stato affermato che *“La verifica del rispetto dei vincoli gravanti sugli enti partecipanti 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”.*

Per quanto qui maggiormente rileva, nella delibera n. 20 del 2018 della Sezione delle Autonomie, che si pronunciava su una unione costituita prima del 2008, è stato affermato che *“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”.

Sulla base di tale assunto, l'Unione dei comuni - ente locale (ai sensi dell'art. 2, comma 1, del TUEL) non soggetto alle regole del patto di stabilità interno in quanto non menzionato fra gli enti sottoposti al vincolo dall'art. 31 della legge n. 183 del 2011 - ha come limite di spesa per il personale quello indicato dall'art. 1, comma 562 della legge n. 296/2006 e non può conseguentemente superare il corrispondente ammontare della spesa sostenuta nel 2008.

Nel caso di specie, l'Unione istante, dalle informazioni fornite, risulta caratterizzata da comuni soggetti all'obbligo di associarsi e la stessa è stata costituita solo nel 2015: dal tenore della richiesta, inoltre, il personale tutto dovrebbe essere trasferito ai Comuni partecipanti con decorrenza 1° gennaio 2020.

Come già osservato nella deliberazione n. 123/2019/PAR di questa Sezione, la data di costituzione del modulo associativo rileva ai fini del parere da rendere atteso che, anche in questo caso, l'Unione non ha mai avuto una spesa “distinta” da quella dei singoli comuni e ciò costituisce un elemento di diversità rispetto alla fattispecie da cui è scaturita la delibera n. 20/SEZAUT/2018/QMIG.

All'Unione istante mancherebbe, dunque, il parametro di riferimento così individuato e difetterebbe del presupposto previsto dalla legge (spesa 2008).

Per quanto su esposto, anche la problematica in discorso non sembra trovare parametri immediati di riferimento nell'ambito della delibera della Sezione delle Autonomie n. 20/SEZAUT/2018/QMIG.

L'Unione, infatti, in assenza della possibilità di applicare il parametro previsto dal comma 562 sopra citato, non può che replicare la spesa del personale dei comuni partecipanti per i quali opera il limite della somma della media sostenuta dagli enti aderenti nel triennio 2011/2013.

La spesa precedentemente sostenuta, da considerare ai fini del rispetto del suddetto limite, è, infatti, quella rappresentata dalla somma della media relativa alla spesa per il personale sostenuta dai singoli comuni nel triennio 2011-2013, in quanto i comuni partecipanti all'Unione nel 2015 erano, in ragione delle descritte dimensioni demografiche, tutti soggetti al c.d. patto di stabilità interno, ai sensi dell'art 1, comma 762 della legge n. 208/2015 e, come tali, sottoposti al limite di cui all'art. 1, comma 557-*quater*, della legge n. 296/2006.

In senso analogo si richiama il parere reso dalla Sezione regionale di controllo per il Piemonte n. 1/2018/SRCPIE/PAR, la quale, in una fattispecie afferente la fusione di comuni entrambi inferiori a 1000 abitanti, ma che, per effetto della intervenuta fusione al 1° gennaio 2018, superavano la popolazione di 1000 abitanti, ha espresso il seguente orientamento: *“Più in particolare, la Sezione rileva*

che deve ritenersi esclusa l'applicazione del comma 562 della legge n. 296/2006, trattandosi di disposizione eccezionale che fa riferimento ad Enti che nel 2015 non erano sottoposti alla disciplina del patto di stabilità interno, presupposto che non ricorre nella fattispecie in scrutinio atteso che l'Ente di nuova istituzione – Cellio con Breia – è stato istituito a decorrere dal 1 gennaio 2018”.

In tale contesto deve, infine, tenersi conto del principio di diritto specificamente enunciato dalla Sezione delle Autonomie in relazione alle unioni c.d. obbligatorie nella stessa deliberazione n. 20 del 2018 sopra richiamata secondo cui 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.

In particolare, secondo quanto rilevato nella pronuncia nomofilattica in parola, *“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”.*

Conclusivamente *“per le unioni obbligatorie, dopo aver verificato il rispetto del tetto di spesa di cui al comma 562 della legge n. 296/2006 -non applicabile, nel caso in esame, per quanto sopra esposto - 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”.*

Con riguardo al criterio alternativo formulato nell'istanza in esame, si segnala, infine, che, sul piano dell'autonomo tetto di spesa previsto per le Unioni dei comuni, è stato precisato (Sezione regionale di controllo per il Veneto, deliberazione n. 550/2018/PAR) che *“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".

P.Q.M.

l'Unione dei comuni, istituita da enti locali soggetti all'obbligo di associarsi, in assenza della possibilità di applicare il parametro previsto dall'art. 1, comma 562 della legge n. 296/2006 (spesa 2008) in ragione della data di istituzione dell'Unione stessa, non può che replicare la spesa del personale dei comuni attualmente partecipanti per i quali, se superiori a 1000 abitanti, opera il limite della somma della media sostenuta dagli enti aderenti nel triennio 2011/2013.

Il Relatore
(dott. Ottavio Caleo)

Il Presidente
(dott.ssa Maria Riolo)

Depositata in Segreteria il 18 dicembre 2019

Il Funzionario preposto
al servizio di supporto
(Susanna De Bernardis)