



Repubblica italiana
Corte dei conti

La Sezione del controllo per la Regione Sardegna

composta dai magistrati:

Dott. Antonio Contu	Presidente
Dott.ssa Susanna Loi	Consigliere
Dott.ssa Cristina Ragucci	Referendario
Dott.ssa Elisa Carnieletto	Referendario relatore
Dott.ssa Stefania Gambardella	Referendario
Dott.ssa Lucia Marra	Referendario

nella Camera di consiglio del 14 luglio 2022;

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

Visto lo Statuto speciale della Regione Autonoma della Sardegna approvato con la legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3;

Visto il decreto del Presidente della Repubblica 16 gennaio 1978, n. 21, come modificato dal decreto legislativo 9 marzo 1998, n. 74, recante norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna;

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

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 recante "Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti";

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" e, 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 e n. 27/CONTR/11;

Vista la richiesta di parere formulata dal Presidente dell'Unione del Guilcier il 21.2.2022 pervenuta per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali (CAL) della Sardegna con nota n. 3 del 18.5.2022;

Visto il decreto n. 9/2022 con cui il Presidente della Sezione ha assegnato la relativa istruttoria al Referendario Elisa Carnieletto;

VISTA la nota dell'8 luglio 2022 con la quale il magistrato istruttore ha deferito la proposta di deliberazione per la pronuncia da parte della Sezione regionale di controllo;

VISTA l'ordinanza del Presidente n. 9/2022 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

Udito il relatore Referendario Elisa Carnieletto;

PREMESSO

Il Presidente pro tempore dell'Unione dei Comuni del Guilcier ha posto a questa Sezione un quesito circa l'interpretazione di disposizioni di legge in materia di contabilità pubblica. In particolare, viene evidenziato che l'articolo 1 della legge 30 dicembre 2020, n. 178, recante *"Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023"*:

- al comma 797, prevede che, al fine di potenziare il sistema dei servizi sociali comunali e i servizi di cui all'articolo 7, comma 1, del decreto legislativo 15 settembre 2017, n. 147, stabilisce di attribuire, a favore di ogni ambito territoriale di cui all'articolo 8, comma 3, lettera a), della legge 8 novembre 2000, n. 328, sulla base del dato relativo alla popolazione complessiva residente:

a) un contributo pari a 40.000 euro annui per ogni assistente sociale assunto a tempo indeterminato dall'Ambito territoriale individuato dalla Regione, ovvero dai comuni

che ne fanno parte, in termini di equivalente a tempo pieno, in numero eccedente il rapporto di 1 a 6.500 e fino al raggiungimento del rapporto di 1 a 5.000;

b) un contributo pari a 20.000 euro annui per ogni assistente sociale assunto a tempo indeterminato dall'Ambito territoriale, ovvero dai comuni che ne fanno parte, in termini di equivalente a tempo pieno, in numero eccedente il rapporto di 1 a 5.000 e fino al raggiungimento del rapporto di 1 a 4.000.

- al comma 798, stabilisce che entro il 28 febbraio di ogni anno, ciascun ambito territoriale di cui all'articolo 8, comma 3, lettera a), della legge 8 novembre 2000, n. 328, anche per conto dei comuni appartenenti allo stesso, invia al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, secondo le modalità da questo definite, un prospetto riassuntivo che indichi, per il complesso dell'ambito e per ciascun comune, con riferimento all'anno precedente e alle previsioni per l'anno corrente:

a) il numero medio di assistenti sociali in servizio nell'anno precedente assunti dai comuni che fanno parte dell'ambito o direttamente dall'ambito. Si fa riferimento al personale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato, secondo la definizione di equivalente a tempo pieno, effettivamente impiegato nei servizi territoriali e nella loro organizzazione e pianificazione;

b) la suddivisione dell'impiego degli assistenti sociali di cui alla lettera a) per area di attività.

- al comma 799, dispone che il contributo di cui al comma 797 è attribuito dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali a valere sul Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale sulla base dei prospetti di cui al comma 798, con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali entro il 30 giugno di ciascun anno. In particolare, sulla base dei prospetti sono determinate le somme necessarie all'attribuzione dei contributi previsti per l'anno corrente, di seguito denominate «somme prenotate», e quelle destinate alla liquidazione dei contributi relativi all'anno precedente, di seguito denominate «somme liquidabili». Le somme prenotate sono considerate indisponibili per l'anno corrente e per tutti i successivi in sede di riparto

del Fondo. Eventuali somme prenotate in un anno e non considerate liquidabili nell'anno successivo rientrano nella disponibilità del Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale e sono ripartite in sede di riparto annuale del Fondo;

- al comma 801, prevede ancora che, per le finalità di cui al comma 797 e al comma 792, a valere sulle risorse di cui al comma 799 e al comma 792 e nel limite delle stesse nonché dei vincoli assunzionali di cui all'articolo 33 del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 giugno 2019, n. 58, i comuni possono effettuare assunzioni di assistenti sociali, con rapporto di lavoro a tempo indeterminato, fermo restando il rispetto degli obiettivi del pareggio di bilancio, in deroga ai vincoli di contenimento della spesa di personale di cui all'articolo 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e all'articolo 1, commi 557 e 562, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, anche ai sensi dell'articolo 57, comma 3-septies, del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126.

Così delineato il quadro normativo di riferimento, il Presidente dell'Unione dei Comuni del Guilcier formula alla Sezione il seguente quesito: *"se la spesa di personale per assunzioni di assistenti sociali a tempo indeterminato effettuata con i contributi di cui all'art. 1, co. 797 e ss., L. 178/2020 effettuate dalle Unioni dei Comuni possano essere sostenute in deroga ai limiti assunzionali propri delle forme associate, ex art. 1 comma 229 della legge 208/2015"*.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Ammissibilità.

Secondo consolidati orientamenti della 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 che formula l'istanza di parere, sia sotto il profilo oggettivo, riguardante l'attinenza dei quesiti alla materia della contabilità pubblica.

1.1. Ammissibilità soggettiva.

Sotto il profilo soggettivo, la richiesta di parere è stata formulata dal Presidente pro tempore dell'Unione dei Comuni del Guilcier e trasmessa tramite il CAL. La richiesta di parere deve essere dichiarata soggettivamente ammissibile. La Sezione delle autonomie della Corte dei conti, nella disamina della questione di massima riguardante la cd. "legittimazione soggettiva esterna" delle Unioni di comuni a ricorrere all'attività consultiva della Corte in relazione a funzioni attribuite alle Unioni stesse, 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"* (deliberazione n. 01/SEZAUT/2021/QMIG). Nel pronunciarsi sulla questione, la Sezione delle autonomie ha evidenziato come *"i comuni, secondo la normativa vigente, possano e, in alcuni casi, siano obbligati ad esercitare le proprie funzioni mediante l'Unione di comuni, ente locale autonomo espressione degli stessi comuni, al tempo stesso strumento di razionalizzazione di risorse pubbliche e soggetto destinatario diretto di norme di coordinamento della finanza pubblica. La gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali è finalizzata a superare le difficoltà legate alla frammentazione dei piccoli Comuni e per conseguire condivisibili obiettivi di razionalizzazione della spesa e di una maggiore efficienza dei servizi (in tal senso, deliberazione n. 15/2020/SEZAUT). Occorre considerare che le funzioni di cui si tratta sono funzioni proprie dell'ente "comune" che devono necessariamente essere svolte o dall'ente uti singulus o, in virtù del patto associativo (normativamente imposto o liberamente contratto), dall'Unione di cui fa parte. In questa prospettiva, le Unioni di comuni sono quindi proiezioni dei singoli enti partecipanti finalizzate all'esercizio congiunto di funzioni di competenza dei comuni, cui si applicano i principi previsti per l'ordinamento di tali enti. In questi termini solo le Unioni, e non altre forme associative (consorzi, ATO, etc.), possono essere assimilate al comune, anche per quanto riguarda la possibilità di accedere alla Corte dei conti in funzione consultiva"*.

Infatti, come precisato dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 4/SEZAUT/2014/QMIG, *"la legittimazione soggettiva alla richiesta di parere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti 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 giustificata dall'esercizio di attribuzioni intestate all'ente formalmente legittimato"*.

Con nota istruttoria n. 3021 del 17.6.2022 il Magistrato istruttore chiedeva all'ente di conoscere, ai fini del rilascio del parere richiesto, le funzioni svolte e i servizi gestiti sia propri che delegati dai Comuni partecipanti in relazione alla specifica azione amministrativa che dovrebbe essere espletata in forza della normativa in applicazione. In riscontro ai chiarimenti richiesti, con nota prot. n. 3093 del 22.6.2022 l'Unione dei Comuni del Guilcier riferiva che, tra i servizi gestiti dall'ente e delegati dai Comuni rientra il Servizio PLUS distretto Ghirlaza-Bosa, riguardante la gestione associata delle funzioni e dei servizi previsti nel piano unitario locale dei servizi alla persona. La Sezione ritiene pertanto che, alla luce del principio affermato dalla Sezione delle Autonomie con la deliberazione n. 01/SEZAUT/2021/QMIG il parere richiesto sia soggettivamente ammissibile in quanto sussiste la legittimazione soggettiva esterna dell'ente a richiedere l'ausilio consultivo della Corte dei conti in relazione alle funzioni effettivamente esercitate dall'Unione dei comuni del Guilcier in materia di servizi alla persona.

1.2. Ammissibilità oggettiva.

Per quanto attiene al profilo oggettivo, la richiesta può ritenersi ammissibile in base agli orientamenti generali delle pronunce 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. 9/SEZAUT/2009/INPR, n. 3/SEZAUT/2014/QMIG, n. 17/SEZAUT/2020/QMIG). Al riguardo, si deve rilevare che la richiesta di parere qui formulata si riferisce alla progettazione e alla gestione del sistema locale dei servizi sociali e all'erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, materie rientranti nel concetto di contabilità pubblica. Invero, si osserva che il quesito sottoposto

all'attenzione della Sezione concerne l'interpretazione di norme afferenti alla materia della contabilità pubblica, senza sollecitare un intervento della Corte nella concreta attività gestionale dell'ente, ed è formulato in termini generali ed astratti, presupposto necessario per l'espletamento dell'attività consultiva intestata alla Corte dei conti (si veda deliberazione n. 17/SEZAUT/2020/QMIG). In tal senso, occorre ancora considerare che la questione dei vincoli relativi alla spesa del personale dell'Unione e dei comuni che ne fanno parte deve essere ricondotta alla materia della "contabilità pubblica" (cfr. deliberazione della Sezione Lombardia SRC/4/2021/QMIG).

2. Merito.

Nel merito, la questione sottoposta all'esame della Sezione concerne l'individuazione dei limiti alle capacità assunzionali delle Unioni di comuni e, in particolare, la determinazione della possibilità, per le Unioni di comuni, di sostenere la spesa di personale per assunzioni a tempo indeterminato di assistenti sociali con i contributi previsti dall'art. 1 c. 797 e ss. L. 178/2020 in deroga ai limiti assunzionali propri delle forme associate stabiliti dall'art. 1 c. 229 L. 208/2015.

2.1. Ciò precisato, la richiesta di ausilio consultivo formulata alla Sezione richiede di delineare l'attuale quadro ordinamentale in cui viene a collocarsi la fattispecie in esame. Con riguardo alle Unioni di comuni, l'art. 2 del TUEL ricomprende nella nozione di enti locali i comuni, le province, le città metropolitane, le Comunità montane, le Comunità isolate e le Unioni di comuni. L'art. 32 del TUEL definisce l'Unione di comuni come *"l'ente locale costituito da due o più comuni, di norma contermini, finalizzato all'esercizio associato di funzioni e servizi"*. L'art. 32 c. 5 del TUEL, nel disciplinare i vincoli alle spese di personale, 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".

Altre disposizioni in materia di Unioni e fusioni di Comuni sono state introdotte dalle leggi di stabilità per il 2015 e per il 2016, con cui sono state previste alcune disposizioni, sia di tipo finanziario, sia relative alle risorse del personale, volte ad incentivare le Unioni e fusioni di Comuni. In particolare, l'art. 1, comma 229, della legge n. 208/2015 stabilisce che *"a decorrere dall'anno 2016, fermi restando i vincoli generali sulla spesa di personale, i comuni istituiti a decorrere dall'anno 2011 a seguito di fusione nonche' 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"*.

Nell'affrontare la questione interpretativa sottesa al quesito sottoposto alla Sezione è necessario esaminare, accanto alla legislazione statale, la normativa regionale che disciplina la materia. In particolare, l'art. 7 della legge regionale Sardegna n. 2 del 04/02/2016 (*"Riordino del sistema delle autonomie locali della Sardegna"*) definisce le Unioni di comuni come enti locali con autonomia normativa, organizzativa, finanziaria che hanno potestà statutaria e regolamentare, ed esercitano le funzioni ad esse attribuite dalla legge e dai comuni che ne fanno parte. Per quanto attiene all'organizzazione e al funzionamento delle unioni di comuni, l'art. 14 della L.r n. 2/2016 espressamente stabilisce che tali enti provvedono alla determinazione della propria dotazione organica e all'organizzazione e gestione del personale *"assicurando progressivi risparmi di spesa attraverso appropriate misure di razionalizzazione organizzativa"* (comma 1); le unioni di comuni già dotate di pianta organica (alla data di entrata in vigore dell'articolo 1, comma 1, lettera b) della legge regionale 4 agosto 2011, n. 18), possono inoltre recuperare gli spazi assunzionali derivanti dalle cessazioni intervenute successivamente all'entrata in vigore della legge medesima,

"nonché la relativa capacità di spesa, fermi restando i vincoli previsti dalla normativa vigente in materia di personale degli enti locali" (comma 2). Da tale quadro normativo si evince che l'Unione di comuni, ente locale autonomo espressione degli stessi comuni, si configuri al tempo stesso come *"strumento di razionalizzazione di risorse pubbliche e soggetto destinatario diretto di norme di coordinamento della finanza pubblica"* (in tal senso deliberazione n. 01/SEZAUT/2021/QMIG), e che quindi anche la disciplina delle assunzioni di personale resta pur sempre collocata in questa cornice di principio che ne definisce il concreto ambito applicativo.

2.2. Detto ciò, l'esame della questione posta all'attenzione del Collegio richiede anche un preliminare richiamo ai principi sottesi alla disciplina delle Unioni di comuni come precisati dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti. In particolare, la Sezione delle Autonomie con deliberazione n. 4/SEZAUT/2021/QMIG ha affrontato la questione inerente all'individuazione della disciplina applicabile alle Unioni di comuni in materia di facoltà assunzionali di personale a tempo indeterminato (art. 1, c. 229, Legge 28 dicembre 2015, n. 208), evidenziando che i vincoli assunzionali sono *"quelli già previsti dalla 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".* *Disposizione, quest'ultima, non espressamente abrogata, e che costituisce, quindi, norma speciale applicabile alle Unioni di comuni quanto ai vincoli assunzionali"*. In tale pronuncia la Sezione delle autonomie, nell'escludere la possibilità di compiere un'estensione applicativa dell'art. 33 del d.l. n. 34/2019 alle Unioni di comuni (norma che *"introduce criteri che consentono maggiore flessibilità e adeguatezza assunzionale alle amministrazioni interessate, ma che al contempo assicurano la sostenibilità finanziaria in discontinuità rispetto ai criteri precedenti, con i quali si stabilivano gli spazi assunzionali bensì in termini rigorosi, e tuttavia prescindendo da un effettivo riscontro dei dati di sostenibilità"*), richiama la deliberazione n.

28/2015/SEZAUT/QMIG, e le precedenti ivi indicate, *"dove questa Sezione si è espressa sulle ragioni che inducono a privilegiare interpretazioni il più possibile aderenti al tenore letterale delle norme rispetto a soluzioni ermeneutiche additive o derogatorie"*. Pertanto, pronunciandosi sulla questione di massima posta dalla Sezione regionale di controllo per la Lombardia con la deliberazione n. 4/SEZAUT/2021/QMIG, la Sezione delle autonomie ha enunciato i seguenti principi di diritto:

- l'art. 33, co. 2, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito dalla legge 27 dicembre 2019, n. 162 e ss.mm. e ii. 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;
- 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;
- 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.

Sotto questo profilo, la necessità di assicurare obiettivi di contenimento della spesa che ricade anche sulle Unioni di comuni è stata precisata dalla Sezione delle Autonomie, con deliberazione n. 8/2011/SEZAUT, la quale ha evidenziato che *"la finalità propria di contenimento della spesa insita nella istituzione della figura dell'Unione di comuni trova peraltro corrispondenza e analogia nella complessiva manovra finanziaria introdotta dalla più recente legislazione, preordinata al rispetto del patto di stabilità e crescita al quale partecipa l'Italia, unitamente agli Stati aderenti all'Unione Monetaria Europea, ai sensi dell'art. 104 del Trattato di Maastricht. Al fine di salvaguardare gli equilibri di finanza pubblica il Parlamento nazionale, secondo principi di coordinamento della finanza pubblica, ha approvato*

specifiche normative anche in materia di contenimento delle spese di personale, le quali devono essere osservate dagli enti locali territoriali al fine di salvaguardare gli equilibri generali della finanza nazionale. In particolare, nelle leggi finanziarie e nelle varie manovre correttive di finanza pubblica è stata introdotta una disciplina vincolistica in materia di spese del personale, diretta al contenimento delle stesse. In tale legislazione manca una espressa previsione riguardante l'ipotesi di trasferimento di funzioni e di personale dai singoli Comuni alle Unioni dei comuni. Tuttavia, ove si realizzi tale ipotesi, 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.”.

Il quadro dei vincoli relativi alla spesa del personale che ricadono sulle Unioni di comuni è stato ulteriormente delineato dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 20/SEZAUT/2018/QMIG, la quale ha stabilito, tra l'altro, 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”*, ed ha rilevato che *“i vincoli alla spesa rappresentano obblighi giuridici (in certi casi assistiti da sanzioni) intesi a limitare, sulla base di parametri prestabiliti ed ai fini di coordinamento della finanza pubblica, la capacità programmatica economico-finanziaria dell'ente che vi è sottoposto. Questo presuppone la titolarità e la disponibilità dell'autonomia finanziaria di spesa dell'ente e, quindi, la possibilità di modulare l'allocazione delle risorse, proprie e trasferite, per finanziare funzioni e servizi. Un'autonomia che può anche essere legittimamente compressa per garantire il rispetto degli obblighi che derivano dall'appartenenza all'Unione europea (secondo consolidato orientamento della giurisprudenza costituzionale)”*.

In tale contesto, proprio la richiamata deliberazione n. 01/SEZAUT/2021/QMIG della Sezione delle autonomie riveste particolare importanza nella disamina della soluzione del quesito in oggetto, in quanto la Sezione ha ribadito che le Unioni di comuni

costituiscono un ente locale autonomo espressione degli stessi comuni, al tempo stesso strumento di razionalizzazione di risorse pubbliche e soggetto destinatario diretto di norme di coordinamento della finanza pubblica, laddove *"la gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali è finalizzata a superare le difficoltà legate alla frammentazione dei piccoli Comuni e per conseguire condivisibili obiettivi di razionalizzazione della spesa e di una maggiore efficienza dei servizi (in tal senso, deliberazione n. 15/2020/SEZAUT)"*.

2.3. Per quanto riguarda, in generale, gli spazi assunzionali riservati alle Unioni di comuni, v'è da richiamare altresì l'orientamento delle Sezioni territoriali di controllo e, in particolare, la pronuncia della Sezione regionale di controllo per il Veneto, che, con un recente intervento (deliberazione n. 5/2022/PAR), nel riportare quanto stabilito dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 4/2021/QMIG, ha poi affermato 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"*. La Sezione territoriale ha osservato che *"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"*.

2.4. In questa prospettiva, l'attuale contesto normativo avente ad oggetto i vincoli

alla spesa per assunzioni di personale, nonché la disciplina inerente ai parametri alla base della determinazione delle relative capacità degli enti – ivi comprese le Unioni di comuni - non consente alla Sezione di dare corso ad interpretazioni additive o derogatorie dirette ad eludere i limiti specificamente previsti dal Legislatore per le Unioni di comuni - enti *“soggetti a specifici vincoli di finanza pubblica”* (cfr. deliberazione n. 1/SEZAUT/2021/QMIG) - in mancanza di una espressa previsione che estenda all’Unione l’ambito soggettivo di applicazione delle norme espressamente formulate nei confronti dei soli Comuni. In tal senso, occorre richiamare la lettera dell’art. 1, comma 801, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, recante *“Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023”*, il quale prevedendo che, *“per le finalità di cui al comma 797 e al comma 792, a valere sulle risorse di cui al comma 799 e al comma 792 e nel limite delle stesse nonché dei vincoli assunzionali di cui all'articolo 33 del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 giugno 2019, n. 58, i comuni possono effettuare assunzioni di assistenti sociali, con rapporto di lavoro a tempo indeterminato, fermo restando il rispetto degli obiettivi del pareggio di bilancio, in deroga ai vincoli di contenimento della spesa di personale ”*, circoscrive testualmente il perimetro del regime derogatorio ai comuni stessi.

In proposito, il Collegio intendere ancora una volta ribadire quanto evidenziato in riferimento alla disciplina applicabile alle Unioni di comuni in materia di facoltà assunzionali di personale a tempo indeterminato dalla Sezione delle autonomie, secondo la quale devono essere privilegiate interpretazioni il più possibile aderenti al tenore letterale delle norme rispetto a soluzioni ermeneutiche additive o derogatorie (deliberazione n. 4/SEZAUT/2021/QMIG).

Pertanto, mentre alle Unioni di comuni 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, la mancanza di una puntuale disposizione normativa che estenda anche alle

Unioni di comuni – segnatamente alle Unioni facenti parte della Regione Sardegna - la possibilità di effettuare assunzioni di assistenti sociali a tempo indeterminato con i contributi di cui all'art. 1, co. 797 e ss., L. 178/2020 in deroga ai limiti assunzionali propri delle forme associate, ex art. 1 comma 229 della legge 208/2015 osta alla possibilità stessa di derogare ai predetti limiti. L'ambito di applicazione della disposizione, dunque, va ricercato nella sua stessa formulazione. Tale interpretazione appare conforme 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"*.

Ad avviso della Sezione, la conclusione trova ulteriore conferma nella recente pronuncia della Sezione delle autonomie n. 1/SEZAUT/2021/QMIG, la quale ha ribadito la soggezione di tali enti locali a specifici vincoli di finanza pubblica ed ha ritenuto che le Unioni di comuni sono *"proiezioni dei singoli enti partecipanti finalizzate all'esercizio congiunto di funzioni di competenza dei comuni, cui si applicano i principi previsti per l'ordinamento di tali enti"*.

Inoltre, riconoscere la possibilità di introdurre in via interpretativa deroghe agli specifici limiti previsti in materia di spesa per il personale delle Unioni di comuni laddove manchi una espressa previsione normativa che lo consenta risulterebbe in contrasto anche con la finalità di progressiva riduzione della spesa che la costituzione dell'Unione dovrebbe perseguire. L'ambito di applicazione della disposizione, dunque, va ricercato nella sua stessa formulazione. Laddove, infatti, il legislatore ha voluto restringere ovvero ampliare l'ambito di applicazione delle disposizioni o collegare le discipline lo ha previsto espressamente con specifica e puntuale disposizione normativa.

P.Q.M.

la Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Regione Sardegna - rende il parere nei termini sopra espressi.

DISPONE

che copia della presente deliberazione sia trasmessa al Presidente pro tempore dell'Unione dei Comuni del Guilcier ed al Presidente del Consiglio delle Autonomie locali.

Così deliberato in Cagliari nella Camera di consiglio del 14 luglio 2022.

IL RELATORE
Elisa Carnieletto

IL PRESIDENTE
Antonio Contu

Depositata in Segreteria in data 28 luglio 2022

IL DIRIGENTE
Paolo Carrus