



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DELLE AUTONOMIE

**DISCIPLINA APPLICABILE ALLE UNIONI DI COMUNI IN MATERIA DI
FACOLTA' ASSUNZIONALI DI PERSONALE A TEMPO INDETERMINATO**

ART. 1, COMMA 229, LEGGE 28 DICEMBRE 2015, N. 208

DELIBERAZIONE N. 4/SEZAUT/2021/QMIG



CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DELLE AUTONOMIE

N. 4/SEZAUT/2021/QMIG

Adunanza del 31 marzo 2021

Presieduta dal Presidente della Corte dei conti

Guido CARLINO

Composta dai magistrati:

Presidenti di sezione Francesco PETRONIO, Fabio VIOLA, Maria Teresa POLITO, Anna Maria Rita LENTINI, Roberto BENEDETTI, Michele ORICCHIO, Maria RIOLO, Lucilla VALENTE, Stefano SIRAGUSA, Maria Annunziata RUCIRETA, Massimo DI STEFANO.

Consiglieri Massimo ROMANO, Maria Paola MARCÌA, Emanuela PESEL, Irene THOMASETH, Stefania FUSARO, Adriana LA PORTA, Ida CONTINO, Elena BRANDOLINI, Marco CATALANO, Dario PROVVIDERA, Marcello DEGNI, Stefano GLINIANSKI, Valeria FRANCHI, Francesco BELSANTI, Maria Rita MICCI, Luigi DI MARCO, Amedeo BIANCHI, Filippo IZZO, Donato CENTRONE, Franco Emilio Mario VIETTI.

Primi Referendari Michela MUTI, Alessandra CUCUZZA.

Referendari Fabio CAMPOFILONI

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

Vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

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

Visto l'art. 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Visto l'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni Riunite con la deliberazione n. 14 del 16 giugno 2000 e le successive modifiche ed integrazioni;

Visto l'art. 6, comma 4, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213 e le successive modifiche ed integrazioni;

Vista la deliberazione n. 4/2021/QMIG, con la quale la Sezione regionale di controllo per la Lombardia, in riferimento alla richiesta di parere presentata dai Sindaci dei Comuni di Almè e Villa d'Almè (BG), ha rimesso al Presidente della Corte dei conti, ai sensi dell'articolo 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, e del citato art. 6, co. 4, d.l. n. 174/2012, una questione di massima in merito alle modalità di calcolo dello spazio assunzionale delle Unioni di Comuni, ai sensi dell'art. 33, co. 2, del d.l. n. 34/2019;

Vista l'ordinanza del Presidente della Corte dei conti n. 4 del 3 febbraio 2021, con la quale, valutati i presupposti per il deferimento dell'esame e della risoluzione della predetta questione di massima ai sensi del richiamato art. 6, comma 4, del d.l. n. 174/2012, è stata rimessa alla Sezione delle autonomie la pronuncia in ordine alla questione prospettata dalla Sezione regionale di controllo per la Lombardia;

Vista la nota del Presidente della Corte dei conti n. 11448 del 16 marzo 2021 di convocazione in video conferenza dell'odierna adunanza della Sezione delle autonomie;

Udito il Relatore, Consigliere Dario Provvidera;

PREMESSO

Con deliberazione n. 4/2021/QMIG del 13 gennaio 2021, la Sezione di controllo per la Lombardia sospendeva la pronuncia in relazione ai seguenti quesiti posti dai Comuni di Villa d'Almè e di Almè (BG): *«è corretto che, nel caso di una Unione di Comuni non obbligatoria i cui enti coinvolti abbiano trasferito tutto il personale all'Unione, per calcolare il valore soglia della spesa complessiva di tutto il personale dipendente ai sensi dell'art. 33, comma 2, del D.L. 34/2019 si considerino le entrate correnti consolidate dal gruppo "unione - Comuni", al netto dei trasferimenti dei due comuni verso l'Unione e del Comune capofila verso l'altro Comune per il rimborso della spesa del segretario? Ed è corretto considerare la fascia demografica corrispondente alla somma della popolazione dei due Comuni costituenti l'Unione?».*

Dopo aver ripercorso l'evoluzione normativa e giurisprudenziale in materia di determinazione delle capacità assunzionali delle Unioni di comuni, la predetta Sezione, ritenendo di confermare la posizione al riguardo già espressa nella propria deliberazione n. 109/2020/PAR, avverte la necessità che sia chiarito se il rispetto del regime vincolistico diretto al contenimento della spesa di personale possa essere verificato secondo il

meccanismo del c.d. "cumulo", delineato dalla Sezione delle autonomie (nella deliberazione n. 20/SEZAUT/2018/QMIG) con riferimento alla verifica dei c.d. "tetti di spesa" di cui ai commi 557 e 562 dell'art. 1 della legge n. 296/2006; ovvero se la verifica debba essere effettuata secondo il criterio del c.d. "ribaltamento".

La Sezione lombarda, pertanto, ha disposto la rimessione degli atti al Presidente della Corte dei conti per le sue valutazioni circa il deferimento e la risoluzione, ai sensi e per gli effetti dell'art. 6, comma 4, del d.l. n. 174/2012, convertito dalla L. n. 213/2012, o ai sensi dell'art. 17, comma 31, del d.l. n. 78/2009, convertito con modificazioni dalla l. n. 102/2009, della seguente questione: «se, come prospettato dai comuni istanti, in ipotesi di Unione di comuni non obbligatoria alla quale sia stato trasferito tutto il personale dei comuni partecipanti ma non anche tutte le entrate, la verifica del rispetto dei vincoli alle assunzioni di personale secondo il meccanismo del c.d. "cumulo" consenta di determinare il valore soglia di cui all'art. 33 del d.l. n. 34/2019 considerando tutte le entrate correnti consolidate del gruppo "Unione - Comune di Almè - Comune di Villa d'Almè", al netto delle partite infra-gruppo e di assumere, quale fascia demografica di riferimento, quella corrispondente alla somma della popolazione dei due comuni costituenti l'Unione; o se, invece, per la suddetta Unione la verifica del rispetto dei vincoli assunzionali degli enti che associano le funzioni debba essere effettuata secondo il generale criterio del c.d. "ribaltamento", imputando a ciascuno dei comuni che vi partecipa la quota parte della spesa di personale e delle entrate correnti dell'Unione allo stesso riferibili».

In questi termini la questione è stata deferita alla Sezione delle autonomie con ordinanza del Presidente della Corte dei conti n. 4 del 3 febbraio 2021.

CONSIDERATO

1. La questione deferita concerne l'individuazione della disciplina in materia di assunzioni del personale applicabile alle Unioni in ragione dell'intervenuta normativa di cui all'art. 33, co. 2, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito dalla legge 28 giugno 2019, n. 58 e ss.mm. e ii. e dal decreto interministeriale del 17 marzo 2020.

Secondo la ricostruzione della Sezione remittente, occorre considerare che, successivamente alla pronuncia del principio di diritto contenuto nella deliberazione di questa Sezione n. 20/SEZAUT/2018/QMIG, per la quale "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", è intervenuta in materia la disciplina di cui all'art. 33, co. 2, del d.l. 30 aprile 2019, n. 34, convertito dalla legge 28 giugno 2019, n. 58, alla quale ha fatto seguito il decreto interministeriale del 17 marzo 2020.

Tale norma stabilisce che “a decorrere dalla data individuata dal decreto di cui al presente comma, anche per le finalità di cui al comma 1, i comuni possono procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato in coerenza con i piani triennali dei fabbisogni di personale e fermo restando il rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio asseverato dall'organo di revisione, sino ad una spesa complessiva per tutto il personale dipendente, al lordo degli oneri riflessi a carico dell'amministrazione, non superiore al valore soglia definito come percentuale, differenziata per fascia demografica, della media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati, considerate al netto del fondo crediti dubbia esigibilità stanziato in bilancio di previsione. Con decreto del Ministro della pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e il Ministro dell'interno, previa intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto sono individuate le fasce demografiche, i relativi valori soglia prossimi al valore medio per fascia demografica e le relative percentuali massime annuali di incremento del personale in servizio per i comuni che si collocano al di sotto del valore soglia prossimo al valore medio, nonché un valore soglia superiore cui convergono i comuni con una spesa di personale eccedente la predetta soglia superiore. I comuni che registrano un rapporto compreso tra i due predetti valori soglia non possono incrementare il valore del predetto rapporto rispetto a quello corrispondente registrato nell'ultimo rendiconto della gestione approvato. *I comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti che si collocano al di sotto del valore soglia di cui al primo periodo, che fanno parte delle "unioni dei comuni" ai sensi dell'articolo 32 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, al solo fine di consentire l'assunzione di almeno una unità possono incrementare la spesa di personale a tempo indeterminato oltre la predetta soglia di un valore non superiore a quello stabilito con decreto di cui al secondo periodo, collocando tali unità in comando presso le corrispondenti unioni con oneri a carico delle medesime, in deroga alle vigenti disposizioni in materia di contenimento della spesa di personale.* I suddetti parametri possono essere aggiornati con le modalità di cui al secondo periodo ogni cinque anni. I comuni in cui il rapporto fra la spesa di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico dell'amministrazione, e la media delle già menzionate entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati risulta superiore al valore soglia superiore adottano un percorso di graduale riduzione annuale del suddetto rapporto fino al conseguimento nell'anno 2025 del predetto valore soglia anche applicando un turn over inferiore al 100 per cento. A decorrere dal 2025 i comuni che registrano un rapporto superiore al valore soglia superiore applicano un turn over pari al 30 per cento fino al conseguimento del predetto valore soglia superiore. Il limite al trattamento accessorio del personale di cui all'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, è adeguato, in aumento o in diminuzione, per garantire l'invarianza del valore medio pro-capite, riferito all'anno 2018, del fondo per la contrattazione integrativa nonché delle risorse per remunerare gli incarichi di posizione organizzativa,

prendendo a riferimento come base di calcolo il personale in servizio al 31 dicembre 2018". Il successivo decreto attuativo, adottato in data 17 marzo 2020, ha individuato i valori soglia, differenziati per fascia demografica, del rapporto tra spesa complessiva per tutto il personale, al lordo degli oneri riflessi a carico dell'amministrazione, e la media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati, considerate al netto del fondo crediti di dubbia esigibilità stanziato in bilancio di previsione, e ha individuato le percentuali massime annuali di incremento della spesa di personale a tempo indeterminato per i comuni che si collocano al di sotto dei predetti valori soglia.

2. Nell'esaminare i quesiti posti dai comuni di Villa d'Almè e di Almè riportati in premessa, la Sezione lombarda ha ritenuto che l'attuale contesto normativo avente ad oggetto i vincoli alla spesa per assunzioni di personale, nonché i parametri alla base della determinazione delle relative capacità degli enti, non consente l'applicazione del criterio del "cumulo", così come enunciato nella soprarichiamata deliberazione n. 20/SEZAUT/2018/QMIG, nel caso in cui, come quello di specie, gli enti coinvolti nell'Unione abbiano trasferito tutto il personale alla medesima.

Al riguardo, la stessa Sezione richiama quanto già affermato nella propria deliberazione n.109/2020/PAR, nel senso che la nuova disciplina del regime vincolistico diretto al contenimento della spesa di personale non può non trovare applicazione nel caso di trasferimento di funzioni alle Unioni di comuni, in quanto espressione di principi volti a salvaguardare gli equilibri di finanza pubblica. Più precisamente, nel citato parere la Sezione ha evidenziato che "la nuova disciplina in discorso, introducendo una diversa modalità di computazione dello spazio assunzionale dell'ente (come si è detto, flessibile e ancorato ad un concetto di flusso) sostituisce, nel richiamo esplicito dell'art. 32 [TUEL], la normazione preesistente". Ad ulteriore conferma di tale tesi, viene richiamata anche la recentissima pronuncia della Sezione delle autonomie n. 1/SEZAUT/2021/QMIG, la quale, nell'affermare la legittimazione delle Unioni di comuni a richiedere, a determinate condizioni, pareri ex art. 7, comma 8, della L. 131/2007, ha ribadito la soggezione di tali enti locali a specifici vincoli di finanza pubblica e 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". Pertanto, il Collegio lombardo ritiene che, nell'attuale quadro normativo, la verifica del rispetto dei vincoli assunzionali da parte dell'Unione non possa avvenire secondo il meccanismo del "cumulo", neppure laddove all'Unione di comuni sia trasferito tutto il personale. Tale conclusione deriverebbe dalla considerazione che, se è vero che tutta la spesa per il personale continua a far capo all'Unione fra i comuni istanti, è però altrettanto vero che tale grandezza, nel quadro delle regole delineato dall'art. 33 del d.l. 34/2019, non rappresenta l'unico parametro di riferimento da considerare per la determinazione degli spazi assunzionali, ma deve essere rapportata alla media delle entrate correnti dell'ente

dell'ultimo triennio (al netto del FCDE), al fine di verificarne - in una prospettiva dinamica - la sostenibilità finanziaria.

Per il collegio remittente appare con tutta evidenza che, in un simile contesto, l'applicazione del criterio del c.d. "cumulo" al caso di specie, che imporrebbe di rapportare la spesa di personale sostenuta dall'Unione alle entrate correnti relative alle funzioni svolte in via associata, condurrebbe ad un risultato non rappresentativo della effettiva sostenibilità della spesa di personale dell'Unione, posto che il primo valore rappresenta l'intera spesa del personale che svolge funzioni associate e non associate, laddove il secondo si riferisce alle sole entrate correnti generate da quel personale per le funzioni svolte in via associata.

A giudizio della Sezione, tuttavia, la soluzione prospettata dagli enti istanti, che vorrebbero rapportare la spesa di personale dell'Unione alla somma delle entrate correnti dell'Unione stessa e dei comuni aderenti (al netto dei trasferimenti fra gli enti) e assumere, quale fascia demografica di riferimento, quella corrispondente alla somma della popolazione dei due comuni costituenti l'Unione, non può rappresentare un utile correttivo, per un duplice ordine di considerazioni. Il primo è di carattere letterale, atteso che la norma dell'art. 33 del d.l. n. 34/2019 fa riferimento alla spesa per tutto il personale dipendente, alla media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati e al fondo crediti dubbia esigibilità stanziato nel bilancio di previsione dell'ente; laddove, nell'ipotesi di calcolo prospettata dagli enti istanti, si dovrebbero considerare e "consolidare" entrate correnti provenienti da bilanci diversi. Ma l'argomento decisivo da considerare è quello per cui, nel fare riferimento al più favorevole valore soglia della fascia demografica corrispondente alla somma della popolazione dei comuni costituenti l'Unione (27% in luogo della minor percentuale, 26,9%, riferibile ai comuni singolarmente considerati), la soluzione prospettata nel quesito oggetto del presente esame condurrebbe all'inammissibile superamento del fondamentale principio di invarianza della spesa di personale, consentendo all'Unione margini di spesa per il personale più ampi di quelli derivanti dalla somma degli spazi di pertinenza dei singoli comuni che fanno parte dell'Unione. Il tutto, in contrasto anche con l'obiettivo di progressiva riduzione della spesa che la costituzione dell'Unione dovrebbe mirare a perseguire.

La Sezione remittente esprime pertanto il convincimento che i profondi mutamenti intervenuti nel quadro delle regole dei vincoli alle assunzioni, non più basati sul dato "statico" della spesa storica, ma su quello "dinamico" della sostenibilità finanziaria della spesa per il personale, impongano il ricorso al generale criterio del c.d. "ribaltamento" pro quota delle spese (e, oggi, delle entrate correnti) dall'Unione ai comuni, che dunque deve necessariamente trovare applicazione anche per le Unioni alle quali sia stato trasferito tutto il personale dei comuni. In un'ottica di tipo sostanzialistico, comunque, le entrate correnti dell'Unione afferenti alle funzioni svolte in via associata devono considerarsi al netto delle somme trasferite dai singoli comuni per il personale comandato dall'Unione e destinato allo

svolgimento delle funzioni non trasferite all'Unione e trattenute dai singoli comuni, perché altrimenti tali somme sarebbero computate due volte: prima come entrate dei singoli comuni e poi come entrate dell'Unione. L'applicazione del c.d. "ribaltamento" non risulterebbe, peraltro, neanche in contrasto con la deliberazione n. 20/SEZAUT/2018/QMIG della Sezione delle autonomie. Invero, nell'ipotesi in cui, come nel caso di specie, al bilancio dell'Unione afferisca tutta la spesa per il personale, ma non anche tutte le entrate che scaturiscono dall'esercizio delle attività svolta da quel personale, viene meno il presupposto dell'unicità del dato "cumulato" alla base dell'eccezione enucleata in quella pronuncia. In altre parole, ad avviso della Sezione remittente, non si riscontrerebbe quella peculiare situazione in cui "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". La verifica secondo il meccanismo del c.d. "ribaltamento" consentirebbe, inoltre, di riferire la capacità di spesa per assunzioni di personale alla fascia demografica corrispondente a quella di ciascun comune aderente all'Unione, prevenendo il rischio di indebita dilatazione del relativo volume, legato al meccanismo di cumulo ipotizzato dagli enti istanti.

3. In via preliminare, appare opportuno richiamare l'orientamento costante di questa Corte nel senso che la proposizione di questioni di massima già precedentemente esaminate e risolte - come da ultimo ribadito nella deliberazione n. 1/SEZAUT/2021/QMIG - non è, in linea di principio, preclusa, ma soggiace a precise condizioni di ammissibilità riconducibili alla prospettazione, da parte della remittente Sezione, di elementi nuovi non precedentemente considerati e/o rappresentati, da sopravvenuti mutamenti legislativi e/o giurisprudenziali, o da nuove e diverse situazioni di fatto su cui l'organo nomofilattico non abbia avuto occasione di soffermarsi (*ex multis*: SS.RR in sede giurisdizionale, sentenze n. 23/1999/QM, n. 2/2012/QM, n. 54/2015/QM, nonché deliberazioni n. 24/SEZAUT/2017/QMIG e n. 6/SEZAUT/2018/QMIG). Orbene, la questione in esame appare analoga a quella già risolta con la deliberazione n. 20/SEZAUT/2018/QMIG, che era stata deferita a questa Sezione dal medesimo Collegio lombardo in base ad alcuni quesiti posti anche allora dai Comuni di Villa d'Almè e di Almè. E tuttavia, venendo prospettata la possibile applicazione di una novità normativa nel frattempo intervenuta, si profila una non perfetta sovrapponibilità tra le due questioni e, quindi, l'opportunità di un intervento nomofilattico di questa Sezione.

4. La questione esposta come sopra dalla Sezione di controllo della Lombardia richiede, pertanto, una puntuale interpretazione del quadro normativo in cui viene a collocarsi la fattispecie in esame.

Con riguardo alle Unioni dei comuni, come ricordato da questa Sezione nella recente delibera n. 1/2021/SEZAUT/QMIG, il Legislatore era intervenuto sin dalla legge n. 142/1990, Ordinamento degli enti locali, al fine di prevedere degli istituti che consentissero l'esercizio associato di funzioni o di servizi da parte dei piccoli comuni. L'art. 11, infatti, prevedeva la fusione di comuni, mentre l'art. 26 disciplinava le Unioni di comuni, previste come enti locali dotati di potestà statutaria e regolamentare. Con la legge n. 265/1999, era stato quindi modificato l'art. 11 della l. 142/1990 e aggiunto alla stessa l'art. 26-bis relativo all'esercizio associato delle funzioni. Il nuovo Testo unico enti locali, il d.lgs. n. 267/2000, all'art. 32, ha ripreso quanto previsto dal precedente art. 26 della l. n. 142/1990 in materia di Unioni di comuni ed è stato più volte modificato. Altre disposizioni in materia di Unioni e fusioni di Comuni sono state introdotte dal decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, 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. Il decreto-legge 25 luglio 2018, 91, convertito con modificazioni dalla legge 21 settembre 2018, n. 108, ha quindi disposto l'istituzione di un tavolo tecnico-politico, presso la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, per l'avvio di un percorso di revisione della disciplina di province e città metropolitane, anche al fine del superamento dell'esercizio obbligatorio e la semplificazione degli oneri amministrativi e contabili a carico dei comuni, soprattutto di piccole dimensioni. Anche la Corte costituzionale, con la sentenza 4 marzo 2019, n. 33, è recentemente intervenuta sul tema delle Unioni di comuni. Nel dichiarare, tra l'altro, l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 28, del d.l. n. 78 del 31 maggio 2010, come modificato dall'art. 19, comma 1, del d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla l. 7 agosto 2012, n. 135, nella parte in cui non prevede la possibilità, in un contesto di Comuni obbligati e non, di dimostrare, al fine di ottenere l'esonero dall'obbligo, che a causa della particolare collocazione geografica e dei caratteri demografici e socio ambientali del Comune obbligato, non sono realizzabili, con le forme associative imposte, economie di scala e/o miglioramenti, in termini di efficacia ed efficienza, nell'erogazione dei beni pubblici alle popolazioni di riferimento.

L'art. 32 del TUEL, al comma 5 (come modificato dall'art. 22, co. 5-bis, d.l. 24 aprile 2017, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla l. 21 giugno 2017, n. 96), disciplina i vincoli alla spesa di personale nei seguenti termini: "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”.

4.1. Occorre ricordare i due limiti fondamentali che regolano l'associazionismo obbligatorio e non obbligatorio. Il primo limite è costituito dal rispetto dei vincoli assunzionali previsti dalle vigenti disposizioni in materia di personale (art. 1, co. 229, della legge 208/2015); il secondo concerne l'invarianza della spesa complessivamente considerata (art. 14, comma 31-*quinquies* del d.l. n. 78/2010, 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.

Orbene, appare evidente che, nel richiamo operato dal testo modificato nel 2017 del comma 5, dell'art. 32 citato, i “vincoli previsti dalla normativa vigente in materia di personale” sono - quanto ai vincoli assunzionali - 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.

Non può condividersi, pertanto, la ricostruzione effettuata dalla Sezione remittente, la quale ha operato un'estensione applicativa dell'art. 33 del d.l. n. 34/2019 che si discosta dal tenore letterale delle pertinenti norme di riferimento. Si veda, al riguardo, la deliberazione n. 28/2015/SEZAUT/QMIG, e le precedenti ivi richiamate, 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. Sempre in ossequio a quanto previsto dall'art. 12 delle disposizioni preliminari al Codice civile, l'interpretazione della remittente non può ritenersi conforme neanche alla *voluntas legis*, quale desumibile dalle relazioni (illustrativa e tecnica) allegata al disegno di legge (A.C. n. 1807) presentato il 30 aprile 2019 alla Camera dei Deputati, con il seguente contenuto: «Conversione in legge del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, recante misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi».

In particolare, nella relazione illustrativa ora citata, viene così esplicitato il campo di applicazione soggettivo della norma: “La disposizione fissa, *per le regioni a statuto ordinario*, comma 1, e *per i comuni*, comma 2, la disciplina per le assunzioni di personale a tempo indeterminato [...].

L’art. 17 del d.l. 30 dicembre 2019, n. 162, convertito con modificazioni dalla l. 28 febbraio 2020, n. 8, con l’introduzione del comma 1-*bis* del sopracitato art. 33, ha poi allargato alle Province e alle Città metropolitane, senza menzionare le Unioni di comuni, la platea dei destinatari della normativa in esame. Per tali enti di area vasta, contestualmente all’applicazione della nuova normativa (che sarà operativa solo dopo l’adozione del Decreto ministeriale attuativo) è stata esplicitamente prevista (dal successivo comma 1-*ter*, dell’art. 33, sempre introdotto dall’art. 17, comma 1, del richiamato d.l. n. 162/2019) l’abrogazione del pregresso regime vincolistico relativo al tempo indeterminato e l’introduzione di uno peculiare per il lavoro flessibile. Ne segue 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.

Anche sul piano dell’interpretazione sistematica, non sembra condivisibile il richiamo della Sezione remittente allo “schermo” della personalità giuridica delle Unioni operato dalla delibera di questa Sezione n. 1/SEZAUT/2021/QMIG. Infatti, un conto è riconoscere che l’art. 2 del TUEL specifica che si intendono per enti locali anche le Unioni di comuni, che dunque possono considerarsi “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”, vale a dire, come nel caso oggetto di quella pronuncia, la legittimità soggettiva a richiedere pareri a questa Corte e, più in generale, i vincoli di finanza pubblica estesi alle Unioni dall’art. 32 TUEL. Ben diverso è ritenere che la nuova disciplina del regime vincolistico diretto al contenimento della spesa di personale prevista per i Comuni si applichi nel caso di trasferimento di funzioni alle Unioni di comuni soltanto perché costituisce espressione (ovviamente) di principi volti a salvaguardare gli equilibri di finanza pubblica. Anzi, la soluzione di riferire la capacità di spesa per assunzioni di personale alla fascia demografica corrispondente a quella di ciascun comune aderente all’Unione conduce in una direzione opposta a quella di considerare (come nella richiamata deliberazione n. 1/SEZAUT/2021/QMIG) l’Unione come soggetto a sé stante.

4.2. Alla descritta lettura “espansiva” della norma, effettuata dalla Sezione lombarda (si veda anche la deliberazione n. 109/2020/PAR), ostano, peraltro, altri argomenti di ordine logico e sistematico.

4.2.1 Il primo è evidenziato dalla stessa Sezione remittente, quale premessa dell’impossibilità di accogliere la tesi dei Comuni istanti.

La norma dell'art. 33 del d.l. n. 34/2019, osserva la Sezione lombarda, *“fa riferimento alla spesa per tutto il personale dipendente, alla media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati e al fondo crediti dubbia esigibilità [rectius: considerate al netto del fondo crediti di dubbia esigibilità] stanziato nel bilancio di previsione dell'ente; laddove, nell'ipotesi di calcolo prospettata dagli enti istanti, si dovrebbero considerare e 'consolidare' entrate correnti provenienti da bilanci diversi”*. Inoltre, *“fare riferimento al più favorevole valore soglia della fascia demografica corrispondente alla somma della popolazione dei comuni costituenti l'Unione (27% in luogo della minor percentuale 26,9% riferibile ai comuni singolarmente considerati), la soluzione prospettata nel quesito oggetto del presente esame condurrebbe all'inammissibile superamento del fondamentale principio di invarianza della spesa di personale, consentendo all'Unione margini di spesa per il personale più ampi di quelli derivanti dalla somma degli spazi di pertinenza dei singoli comuni che fanno parte dell'Unione. Il tutto, in contrasto anche con l'obiettivo di progressiva riduzione della spesa che la costituzione dell'Unione dovrebbe mirare a perseguire”*.

Le insormontabili difficoltà applicative della soluzione indicata dai Comuni istanti fondano, ad avviso di questo Collegio, un'ulteriore prova che i parametri e le “soglie” indicate dal Decreto applicativo del d.l. n. 34/2019 sono tarati sui bilanci dei Comuni e non possono riferirsi alle Unioni. È del tutto evidente, infatti, che l'applicazione diretta del DM 17 marzo 2020 alle Unioni determinerebbe un regime peggiorativo della spesa, a fronte della non sovrapponibilità dei valori soglia individuati dal DM con i dati di bilancio delle Unioni. Con la conseguenza, tra l'altro, di porsi in contrasto con l'obiettivo sotteso alla scelta 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, quelle fondamentali) tra Comuni, che mira ad un risparmio di spesa sia sul piano dell'organizzazione amministrativa, sia su quello dell'organizzazione politica”* (Corte Costituzionale, sentenza n. 22/2014).

4.2.2 Il secondo argomento che impedisce di condividere la tesi della remittente si evince dalla stessa lettura della novella legislativa.

Dopo aver ricordato i principi affermati da questa Sezione nella deliberazione n. 8/2011/SEZAUT/QMIG (*“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. Soluzione che consente di affermare che la finalità perseguita dal legislatore in materia di contenimento della spesa di personale debba essere realizzata anche in ipotesi di gestione di servizi comunali da parte di Unioni di comuni, rappresentando che una diversa soluzione potrebbe aprire varchi di elusione di rigorosi vincoli di legge. In tale ottica emerge una considerazione sostanziale della spesa di personale, secondo la quale la disciplina vincolistica in tale materia non può incidere solo per il personale alle dirette dipendenze dell'ente, ma anche per quello che svolge la propria attività al di fuori dello stesso e, comunque, per tutte le forme di*

esternalizzazione”) e precisati nella deliberazione n. 20/2018/SEZAUT/QMIG, con specifica attenzione al caso in cui, come nella fattispecie ora in esame, si verta in ipotesi di enti che associano le funzioni per libera scelta gestionale ed abbiano trasferito tutto il personale alle Unioni a cui hanno dato vita, la Sezione remittente, che in precedenza si era uniformata a tali principi (deliberazione n. 312/2018/PAR), conferma ora di aver mutato orientamento sulla scorta di quanto già espresso nella propria deliberazione n. 109/2020/PAR.

In quest’ultimo parere, infatti, viene evidenziato che “la nuova disciplina in discorso, introducendo una diversa modalità di computazione dello spazio assunzionale dell’ente (come si è detto, flessibile e ancorato ad un concetto di flusso) sostituisce, nel richiamo esplicito dell’art. 32 [TUEL], la normazione preesistente”. Il Collegio lombardo ritiene quindi che “nell’attuale quadro normativo, la verifica del rispetto dei vincoli assunzionali da parte dell’Unione non possa avvenire secondo il meccanismo del “cumulo”, neppure laddove all’Unione di comuni sia trasferito tutto il personale. Se è vero, infatti, che tutta la spesa per il personale continua a far capo all’Unione fra i comuni istanti, è però altrettanto vero che tale grandezza, nel quadro delle regole delineato dall’art. 33 del d.l. 34/2019, non rappresenta l’unico parametro di riferimento da considerare per la determinazione degli spazi assunzionali, ma deve essere rapportata alla media delle entrate correnti dell’ente dell’ultimo triennio (al netto del FCDE), al fine di verificarne - in una prospettiva dinamica - la sostenibilità finanziaria”. Ne conseguirebbe, pertanto, che “i profondi mutamenti intervenuti nel quadro delle regole dei vincoli alle assunzioni, non più basati sul dato ‘statico’ della spesa storica, ma su quello ‘dinamico’ della sostenibilità finanziaria della spesa per il personale, impongano il ricorso al generale criterio del c.d. ‘ribaltamento’ pro quota delle spese (e, oggi, delle entrate correnti) dall’Unione ai comuni, che dunque deve necessariamente trovare applicazione anche per le Unioni alle quali sia stato trasferito tutto il personale dei comuni”.

Orbene, dal passaggio sopra riportato della richiamata deliberazione n. 109/2020/PAR che la remittente ripropone, si evidenzia una contraddizione nella lettura del contenuto sostanziale della nuova disciplina. La Sezione lombarda, infatti, rileva “i profondi mutamenti intervenuti nel quadro delle regole dei vincoli alle assunzioni”, ma, al tempo stesso, sembra affermare che il nuovo metodo di calcolo dei limiti di spesa per i Comuni possa convivere con i vecchi vincoli di carattere generale da utilizzare nel valutare la spesa delle Unioni, vale a dire l’invarianza ex art. 32 TUEL e la progressiva riduzione della spesa. In altre parole, da una parte viene affermata la radicalità del mutamento di disciplina, dall’altra non viene rilevato che nella nuova disciplina applicabile ai Comuni il limite massimo della spesa non è più astrattamente calibrato sul valore assoluto degli spazi assunzionali liberati a prescindere dalla sostenibilità finanziaria della spesa, ma è ancorato

solo ed esclusivamente proprio a quel concetto di sostenibilità, che, nella nuova impostazione, prescinde dagli spazi assunzionali.

La dimostrazione di quanto appena rilevato è data dal fatto che lo stesso legislatore introduce una deroga alla sostenibilità per i Comuni più piccoli al solo fine di consentire l'assunzione di almeno una unità di personale, permettendo quindi l'assunzione in deroga alla soglia di appartenenza, ma ancorandola all'importo fisso dei 38.000 euro non cumulabili. Occorre avere ben chiaro, quindi, che tale deroga è finalizzata a disciplinare una fattispecie particolare che riguarda sempre i Comuni, seppur di piccole dimensioni, che partecipano a una Unione, e non è invece destinata alle Unioni. Prova ne sia che, la Circolare attuativa del medesimo DM 17 marzo 2020 adottata con successivo decreto interministeriale 3 giugno 2020, in riferimento a tale norma afferma che "Il comma 3 dell'art. 5 del decreto attuativo detta disposizioni specifiche per i piccoli Comuni. Per il periodo 2020-2024, i Comuni con meno di 5.000 abitanti, che si collocano al di sotto del valore soglia definito dall'articolo 4 (valore-soglia più basso), che fanno parte di Unioni di Comuni, e per i quali la maggior spesa di personale consentita dal decreto non risulterebbe sufficiente all'assunzione di almeno una unità di personale a tempo indeterminato, hanno la facoltà di incrementare la propria spesa nella misura massima di 38.000 euro (costo medio lordo stimato per un dipendente a tempo pieno e indeterminato), al fine di assumere a tempo indeterminato un'unità di personale da collocare in comando obbligatorio presso l'Unione, con oneri a carico della stessa". Trattasi di una previsione contenuta nel DM posta a salvaguardia delle facoltà assunzionali dei piccoli comuni, con specifiche deroghe finalizzate ad operare solo ove venga favorito il ricorso alle forme associative di cui all'art. 32 del TUEL.

La novella legislativa di cui al comma 2 dell'art. 33 del d.l n. 34/2019, quindi, introduce un nuovo contenuto sostanziale del vincolo alla spesa del personale per i Comuni, facendo salva la programmazione triennale del fabbisogno e gli equilibri di bilancio, determinando il valore di soglia differenziata per fascia demografica e stabilendo anche la percentuale di incremento della spesa ammessa per il Comune che si trovi sotto la soglia. Prescrive, inoltre, gli obblighi di riduzione della spesa per il Comune che si trovi sopra la soglia.

La norma intervenuta, in altre parole, 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. Riscontro che, adesso, è invece possibile grazie al criterio delle entrate correnti da considerarsi al netto del FCDE stanziato in bilancio, che rappresenta un indice dell'effettività di una copertura garantita da entrate con alto indice di esigibilità.

Non vi è dubbio che la descritta novità sostanziale della disciplina introdotta dal d.l. n. 34/2019, incentrata sulla sostenibilità finanziaria della spesa per assunzioni di personale, ponga notevoli problemi di coordinamento con la disciplina di cui all'art. 1, commi 557-*quater* e 562 della legge n. 296/2006, che ha come *ratio* il contenimento di tale spesa. Problemi che comportano evidenti difficoltà applicative e che richiederebbero un intervento di chiarificazione del legislatore.

Tale considerazione, tuttavia, non appare sufficiente per escludere la perdurante applicabilità dell'art. 1, comma 229, della legge n. 208/2015 alle Unioni di comuni, alle quali si deve, pertanto, ritenere consentita l'assunzione di personale con contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato "nei limiti del 100 per cento della spesa relativa al personale di ruolo cessato dal servizio nell'anno precedente".

4.2.3 Non convincenti risultano, infine, anche i passaggi puntuali in cui il Collegio remittente esclude l'applicazione al caso concreto del "criterio del cumulo", come delineato da questa Sezione nella già richiamata deliberazione 20/2018/SEZAUT/QMIG.

Viene prospettato, infatti, che "l'applicazione del criterio del c.d. "cumulo" al caso di specie, che imporrebbe di rapportare la spesa di personale sostenuta dall'Unione alle entrate correnti relative alle funzioni svolte in via associata, condurrebbe ad un risultato non rappresentativo della effettiva sostenibilità della spesa di personale dell'Unione, posto che il primo valore rappresenta l'intera spesa del personale che svolge funzioni associate e non associate, laddove il secondo si riferisce alle sole entrate correnti generate da quel personale per le funzioni svolte in via associata [...] Invero, nell'ipotesi in cui, come nel caso di specie, al bilancio dell'Unione afferisca tutta la spesa per il personale, ma non anche tutte le entrate che scaturiscono dall'esercizio delle attività svolta da quel personale, viene meno il presupposto dell'unicità del dato "cumulato" alla base dell'eccezione enucleata in quella pronuncia".

In tali passaggi, evidentemente, viene posta in dubbio la capacità del criterio del "cumulo" a rappresentare l'effettiva sostenibilità della spesa di personale dell'Unione, in base ad una presunta asimmetria tra l'intera spesa di quel personale e le entrate correnti "generate da quel personale per le funzioni svolte in via associata" o, per meglio dire, "tutte le entrate che scaturiscono dall'esercizio delle attività svolte da quel personale".

Questo ragionamento, tuttavia, appare inficiato dalla considerazione che l'attività svolta dal personale dell'Unione non è correlata alle entrate, bensì alla spesa. Le entrate, infatti, rappresentano manifestazione della potestà impositiva dell'ente finalizzata a realizzare l'autonomia finanziaria, al fine di garantire tutta l'attività amministrativa e tutte le attività strumentali all'esercizio di compiti e funzioni.

P.Q.M.

La Sezione delle autonomie della Corte dei conti, pronunciandosi sulla questione di

massima posta dalla Sezione regionale di controllo per la Lombardia con la deliberazione n. 4/2021/QMIG, enuncia i seguenti principi di diritto:

“1. 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.

2. le facoltà di assunzione delle Unioni dei comuni sono tuttora disciplinate dall’art. 1, comma 229, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 che costituisce norma speciale, consentendo il reclutamento di personale con contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato nei limiti del 100% della spesa relativa al personale di ruolo cessato dal servizio nell'anno precedente.

3. I vincoli applicabili alla spesa per il personale delle Unioni di Comuni restano quelli stabiliti dalle norme richiamate nei principi affermati nelle deliberazioni n. 8/2011/SEZAUT/QMIG e n. 20/2018/SEZAUT/QMIG”.

La Sezione regionale di controllo per la Lombardia si atterrà ai principi di diritto enunciati nel presente atto di orientamento. Agli stessi principi si conformeranno tutte le Sezioni regionali di controllo ai sensi dell’art. 6, comma 4, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213.

Così deliberato nell’adunanza del 31 marzo 2021.

Il Relatore

Dario PROVVIDERA
(firmato digitalmente)

Il Presidente

Guido CARLINO
(firmato digitalmente)

Depositata in segreteria il 13 aprile 2021

Il Dirigente

Gino GALLI
(firmato digitalmente)

