



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DELLE AUTONOMIE

N. 20/SEZAUT/2018/QMIG

Adunanza del 9 ottobre 2018

Presieduta dal Presidente di sezione

Adolfo Teobaldo DE GIROLAMO

Composta dai magistrati:

Presidenti di sezione

Carlo CHIAPPINELLI, Luciana SAVAGNONE, Simonetta ROSA, Agostino CHIAPPINIELLO, Francesco PETRONIO, Josef Hermann RÖSSLER, Cristina ZUCCHERETTI, Fulvio Maria LONGAVITA, Maria Teresa POLITO, Antonio Marco CANU, Manuela ARRIGUCCI, Vincenzo LO PRESTI;

Consiglieri

Carmela IAMELE, Marta TONOLO, Alfredo GRASSELLI, Rinieri FERONE, Francesco UCCELLO, Adelisa CORSETTI, Elena BRANDOLINI, Nicola BENEDIZIONE, Dario PROVVIDERA, Mario ALÌ, Mario GUARANY, Marcello DEGNI, Alberto STANCANELLI, Giampiero PIZZICONI, Tiziano TESSARO, Tullio FERRARI;

Primi Referendari

Vanessa PINTO;

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 d.l. 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. 217/2018/QMIG, depositata il 16 luglio 2018, con la quale la Sezione regionale di controllo per la Lombardia ha rimesso al Presidente della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 6, comma 4, del d.l. n. 174/2012, un questione di massima in ordine alla richiesta di parere presentata con nota congiunta dei Sindaci del Comune di Villa d'Almè e del Comune di Almè (BG), costituitisi in Unione dei comuni di Almè e Villa d'Almè, in ordine all'ambito soggettivo e

oggettivo di applicazione dei vincoli relativi alla spesa del personale utilizzato dall'unione dei comuni per svolgere le funzioni trasferite dai comuni partecipanti;

Vista l'ordinanza del Presidente della Corte dei conti n. 15 del 31 luglio 2018 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 deferita 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. 1474 del 28 settembre 2018 di convocazione della Sezione delle autonomie per l'odierna adunanza;

Uditi i relatori, Consiglieri Rinieri Ferone e Dario Provvidera;

PREMESSO

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

In particolare, dal 01/01/2013 i Comuni di Villa d'Almè e di Almè non presentano più nel proprio bilancio spese al macroaggregato 1.01 del Titolo 1 (redditi da lavoro dipendente) ma solo trasferimenti all'Unione (macroaggregato 1.04), ed è l'Unione a stanziare nel proprio bilancio spese al macroaggregato 1.01 del Titolo 1 (fatta eccezione per la spesa per il segretario comunale, stanziata nel bilancio del Comune di Villa d'Almè quale ente capo della convenzione di segreteria). L'assegnazione in servizio e l'utilizzazione del personale dipendente dell'Unione è disciplinato da apposita convenzione sottoscritta dai due Comuni.

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

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

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

La Sezione remittente lombarda, al fine di meglio orientare gli enti locali coinvolti dalla problematica, anche alla luce di pareri non conformi resi in materia da altre Sezioni regionali, ha riformulato quanto richiesto dai Comuni istanti ponendo a questa Sezione due quesiti principali ed alcuni quesiti subordinati nei termini di seguito riportati.

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

In caso di risposta affermativa,

A1) quali spese per il personale devono essere ricomprese nell'agglomerato soggetto a vincolo, chiarendo, in particolare, se il perimetro di spesa del personale che l'unione deve conteggiare ai fini del rispetto dei vincoli di cui all'art. 1, comma 562 della legge n. 296 del 2006 comprende tutto il personale dalla medesima utilizzato, indipendentemente da come lo ha acquisito, o, invece, deve essere limitato solo a quello acquisito direttamente (assumendolo dall'esterno o mediante procedure di mobilità da altri enti) e non anche a quello che, pur mantenendo un rapporto di lavoro con il comune di provenienza, è utilizzato dall'unione ?

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

In caso di risposta affermativa,

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

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

B3) quali spese per il personale utilizzato dall'unione devono essere ricomprese nell'agglomerato soggetto a vincolo, chiarendo il perimetro di spesa del personale che il comune deve conteggiare ai fini del rispetto dei vincoli di cui all'art. 1, comma 557, della legge n. 296 del 2006 e prendendo in considerazione specificamente la fattispecie di trasferimento dai comuni all'unione di tutto il personale tramite l'istituto della mobilità?

La medesima Sezione remittente ha menzionato le novità normative intervenute a più riprese nella disciplina di settore.

L'art. 22, comma 5-*bis*, del d.l. n. 50 del 2017 ha aggiunto l'ultimo periodo all'art. 32, comma 5 del TUEL, che attualmente recita *"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"*. L'art. 22, comma 5-*ter*, del d.l. n. 50 del 2017 ha disposto, al fine di consentire un utilizzo più razionale e una maggiore flessibilità nella gestione delle risorse umane da parte degli enti locali coinvolti in processi associativi, che la norma di cui all'articolo 30, comma 1, secondo periodo, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (relativa al passaggio diretto di dipendenti fra le amministrazioni per ricoprire posti vacanti in organico), non si applica al passaggio di personale tra l'unione e i comuni ad essa aderenti, nonché tra i Comuni medesimi

anche quando il passaggio avviene in assenza di contestuale trasferimento di funzioni o servizi. La disposizione sottopone ad un trattamento di favore i passaggi di personale fra gli enti coinvolti nella gestione associata che, a differenza delle altre amministrazioni pubbliche, possono trasferire i dipendenti senza necessità di rispettare la procedura di cui all'articolo citato.

Il collegio lombardo ha chiarito, inoltre, le forme attraverso le quali l'unione può acquisire personale - così valutando l'ambito di autonomia della gestione associata rispetto agli enti aderenti alla medesima - per individuare il soggetto tenuto a risponderne ai fini del rispetto del vincolo in esame. Al riguardo, ha osservato che l'unione ha facoltà di assumere essa stessa personale, oltre a poter essere destinataria di personale di provenienza dai Comuni partecipanti attraverso, principalmente, gli istituti della mobilità e del comando.

CONSIDERATO

1. Va premesso che l'istanza di parere riguarda le Unioni costituite fra Comuni aventi una popolazione superiore ai cinquemila abitanti, ai sensi dell'art. 32 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267. Al riguardo, appare opportuno richiamare la distinzione tra le Unioni 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 al sopracitato art. 32 del d. lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

La Sezione remittente ha evidenziato che la costante giurisprudenza contabile ritiene che i comuni con popolazione superiore ai cinquemila abitanti facenti parte dell'unione di cui alla norma da ultimo richiamata, siano soggetti al vincolo della spesa del personale per i propri dipendenti (ancorché utilizzati da altri enti o organismi) previsto dall'art. 1, comma 557, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, ai sensi del combinato disposto del citato comma 557, dell'art. 1, commi 709, 710 e 762 della legge 28 dicembre 2015, n. 208 - sostituiti dall'art. 1, commi 463 e ss., della legge n. 232/2016 - e dell'art. 9 della legge 24 dicembre 2012, n. 243.

Al contrario, le Sezioni regionali non avrebbero raggiunto un orientamento uniforme in tema di assoggettabilità dell'unione al vincolo della spesa del personale utilizzato dalla medesima per svolgere le funzioni trasferite.

La Sezione remittente aveva già affermato, al riguardo, che solo con riferimento alle Unioni costituite ai sensi del soprarichiamato art. 14, comma 28, del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, si applica la previsione che consente di considerare in maniera cumulata, tra gli enti coinvolti, le spese di personale e le facoltà assunzionali, ammettendo, nell'invarianza della spesa complessiva, compensazioni tra i bilanci dei singoli Comuni (dell'art. 14, comma 31-*quinquies*, del d.l. n. 78/2010). Con riferimento, invece, alla tipologia di Unioni costituite in forza della previsione generale di cui all'art. 32 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 - di cui alla richiesta di parere - l'orientamento delle Sezioni regionali è nel senso che l'art. 14, comma 31-*quinquies*, del d.l. n. 78/2010 non può trovare applicazione, con la conseguente necessità di ricorrere ai principi ermeneutici indicati dalla deliberazione della Sezione delle autonomie n. 8/AUT/2011/QMIG (cfr. Sezione Lombardia, deliberazione n. 313/2015).

In tale ottica, a giudizio della medesima Sezione regionale, i vincoli relativi alla spesa del personale sarebbero da riferire ai soli comuni facenti parte dell'unione e non al soggetto intestatario della gestione associata. Questa tesi sarebbe suffragata dal fatto che le norme vincolistiche in materia di

spesa di personale prendono a riferimento la spesa non già dell'unione in quanto entità autonoma, ma quella del singolo ente, alla quale si somma la quota parte riferita all'unione. Tale criterio, sommando la spesa del personale dell'ente partecipante e la quota parte di spesa dell'Unione, riferita all'ente medesimo, comporta l'emersione della spesa nella sua integralità e, nel contempo, vanifica eventuali operazioni di esternalizzazione con finalità elusive dei limiti stabiliti per legge (in termini: Sezione Lombardia, deliberazioni n. 124/2013/PAR e n. 314/2016/PAR).

Un diverso orientamento emerge nelle delibere della Sezione Piemonte n. 102/2016/PAR e n. 133/2016/PAR e della Sezione Toscana n. 13/2011/PAR, laddove si sostiene che i vincoli relativi alla spesa del personale si riferiscono, pur in costanza di trasferimento della o delle funzioni alla gestione associata, sia all'unione che ai comuni partecipanti. L'unione dovrebbe, in questa prospettiva, attenersi ai limiti di cui all'art. 1, comma 562, della legge n. 296 del 2006, in quanto ente non sottoposto al patto di stabilità interno. Tale orientamento si fonda sulla considerazione che l'unione è ente locale ai sensi dell'art. 2 del TUEL, ma non è menzionata fra gli enti sottoposti al patto di stabilità (l'art. 31 della legge n. 183 del 2011 non contiene alcun riferimento all'unione nel delineare l'ambito di applicazione soggettiva dell'istituto del patto di stabilità interno, oggi saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali, ai sensi dell'articolo 9, comma 1, della legge 24 dicembre 2012 n. 243, in base all'art. 1, comma 466, della legge n. 232 del 2016) e rientra, di conseguenza, nel raggio di operatività dell'art. 1, comma 562 della legge n. 296/2006, che appunto si applica agli enti locali non soggetti al patto di stabilità.

2. Le problematiche attinenti alla questione in oggetto erano già state affrontate per alcuni rilevanti aspetti da questa Sezione (in conformità ai principi espressi anche dalla Corte costituzionale con sentenza n. 22/2014) nella deliberazione n. 8/2011/SEZAUT, laddove si afferma che il *"presupposto che sta alla base della creazione di tale istituzione è quello secondo cui la gestione associata dei servizi propri dei singoli comuni, mediante il conferimento degli stessi ad una unione, è idonea a realizzare obiettivi di contenimento della spesa e di maggiore efficienza ed efficacia. Circostanza che induce a concludere che il contenimento dei costi del personale dei comuni debba essere valutato sotto il profilo sostanziale, sommando alla spesa di personale propria la quota parte di quella sostenuta dall'unione dei comuni"*. Nella stessa deliberazione si puntualizza che *"la quota parte della spesa di personale dell'unione, riferibile al comune che vi partecipa, deve essere imputata allo stesso comune ai fini del rispetto del limite di cui al comma 557 della legge n. 296/2006 e successive modifiche e integrazioni"*. Si afferma, in altri termini, che il quantum che ciascun comune partecipante alla gestione associata deve considerare, ai fini della verifica del rispetto dei vincoli relativi alla spesa del personale, comprende non solo la spesa di personale propria di ciascun ente, ma anche la quota parte di quella sostenuta dall'Unione dei comuni, riferibile al medesimo (criterio del *"ribaltamento"* della quota di spesa di personale dell'unione sul comune al quale quella spesa è riferibile).

Milita a favore del richiamato criterio anche il dato normativo per cui non è consentito all'ente comunale di svolgere singolarmente le funzioni fondamentali svolte in forma associata (art. 14, comma 29, d.l. n. 78/2010). Nella composizione della rimanente spesa per le funzioni non associate dovrà evidentemente figurare anche una quota della spesa per il personale utilizzato solo per le attività non trasferite. Ne segue che, per ottenere la ricostruzione della complessiva spesa per il personale, la predetta quota andrà sommata a quella delle risorse trasferite al bilancio dell'unione.

3. In via generale, i quesiti posti dalla Sezione remittente richiedono una definizione della *"capacità finanziaria"* delle unioni di comuni - da intendersi, al contempo, quale indicatore e misura dell'autonomia di entrata e spesa - e dei limiti che ad essa si riferiscono, al fine di chiarire la

titolarità soggettiva dell'obbligo di adempiere alle misure vincolistiche della spesa che trova fondamento nell'art. 119, comma 1, Cost.

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 programmatrice 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). La titolarità dell'autonomia finanziaria dell'ente è, dunque, il presupposto necessario per l'applicabilità di obblighi e limiti.

Per quel che riguarda le unioni di comuni, tale "capacità" risulta definita dall'art. 19, comma 2 del d.l. n. 95/2012, in base al quale sono affidate alle unioni di cui al comma 1 (quelle obbligatorie), per conto dei comuni associati, la programmazione economico finanziaria e la gestione contabile di cui alla parte II del d.lgs. n. 267/2000; così come alle stesse è affidata la titolarità della potestà impositiva sui tributi locali dei comuni associati nonché quella patrimoniale, con riferimento alle funzioni da esse esercitate per mezzo dell'Unione. La Corte costituzionale (sentenza n. 44/2014), al riguardo, ha chiarito che l'affidamento della titolarità impositiva alle unioni ex art. 19, comma 2, del d.lgs. 95/2012, non riguarda l'attribuzione dell'intera potestà impositiva, ma soltanto quella riferita alle funzioni esercitate dai comuni stessi per mezzo dell'unione.

Il sistema di finanziamento delle unioni, oltre che, e principalmente, sui trasferimenti degli enti che associano le funzioni, si fonda sui contributi statali a valere sul FSC (fondo di solidarietà comunale) ai sensi dell'art. 1 comma 730 della legge n. 147/2013 (legge di stabilità per il 2014) che incrementano il contributo ex art. 53, comma 10, della legge n. 388/2000, nonché sui contributi regionali erogati per favorire il processo di riorganizzazione sovracomunale dei servizi, così come previsto dall'art. 33, comma 4 del d.lgs. n. 267/2000 (TUEL). Infine, va ricordato che l'art. 32, comma 7, del TUEL stabilisce che alle unioni competono gli introiti derivanti dalle tasse, dalle tariffe e dai contributi sui servizi ad esse affidati: espressione, vale ribadire, dell'autonomia impositiva di cui sono titolari comuni e province, ai sensi dell'art. 3, comma 5, del TUEL.

Ne consegue che le unioni risultano affidatarie, per conto dei comuni associati, delle funzioni di programmazione economico-finanziaria e della gestione contabile e, dunque, non possono che fare integrale applicazione delle regole di finanza pubblica che sono rivolte ai comuni. Infatti, come dispone il comma 3 dell'art. 19 della legge n. 95/2012, *"l'unione succede a tutti gli effetti nei rapporti giuridici in essere alla data di costituzione che siano inerenti alle funzioni e ai servizi ad essa affidati"*. Rapporti giuridici la cui struttura incorpora tutti i diritti, gli obblighi, i limiti e le condizioni che integrano la specifica disciplina regolativa degli stessi.

4. Occorre, dunque, considerare che una ricostruzione del complesso quadro ordinamentale utile alla soluzione dei quesiti proposti non può che partire dai due limiti fondamentali che regolano 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.

Come già ricordato in premessa, le unioni sono titolari di un'autonomia organizzativa che comprende la capacità di modulare le politiche di contenimento della spesa complessiva. Tale capacità comprende, pertanto, anche il contenimento della spesa di personale nell'accezione indicata dal comma 557-bis dell'art. 1 della legge n. 296/2006, in base al quale *"costituiscono spesa di personale anche quelle sostenute per i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, per la somministrazione di lavoro, per il personale di cui all'art. 110 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, nonché per tutti i soggetti a vario titolo utilizzati, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture ed organismi variamente denominati partecipati o comunque facenti capo all'ente"*.

Ne segue che, per effetto di quanto dispone l'art. 1, comma 762, della legge n. 208/2015, che fa salve le disposizioni di cui all'art. 1, comma 562, della legge n. 296/2006 e le altre disposizioni *"in materia di spesa di personale riferite agli enti che nell'anno 2015 non erano soggetti alla disciplina del patto di stabilità interno"*, il tetto di spesa previsto dal successivo comma 562 del soprarichiamato disposto normativo è quello che limita questo segmento dell'azione di programmazione ed è direttamente applicabile alle unioni di comuni (enti non sottoposti al patto di stabilità interno, ora modificato nell'obbligo del saldo di bilancio non negativo).

Tale assunto è confortato dalla clausola di salvaguardia del limite complessivo della spesa di personale conseguente alle associazioni di funzioni posto sia dell'art. 32 comma 5 Tuel per tutte le unioni, sia dall'art. 14 comma 31-quinquies del d.l. n. 78/2010, che, nella prescrizione *"fermi restando i vincoli previsti"*, rappresenta un ulteriore parametro di riferimento per valutare il contenimento della spesa in conformità all'obbligo del risparmio di spesa.

5. Da quanto ora esposto consegue logicamente che il giudizio di conformità ai vincoli normativi della spesa di personale imputata al bilancio dell'unione - che contabilmente comprende sia i volumi trasferiti dagli enti coinvolti che quelli acquisiti per gli effetti delle politiche della spesa di personale successive - richiede la verifica del rispetto tanto del proprio tetto quanto dei vincoli specifici degli enti che associano le funzioni. Tale verifica va condotta con un meccanismo distinto a seconda del tipo di unione, secondo le modalità che si espongono di seguito.

6. Per le unioni costituite per l'associazione obbligatoria delle funzioni fondamentali (ex art. 14, comma 28 del d.l. n. 78/2010), l'art. 1, comma 450 della legge n. 190/2014, nel precisare il fine del legislatore di promuovere la razionalizzazione ed il contenimento della spesa (tutta la spesa e non solo quella del personale) degli enti locali attraverso processi di aggregazione e di gestione associata, introduce il criterio secondo il quale nell'ambito dei processi associativi di cui al comma 28 (quindi solo quelli obbligatori) le spese di personale e le facoltà assunzionali sono considerate in maniera cumulata fra gli enti coinvolti, garantendo forme di compensazione fra gli stessi, fermi restando i vincoli previsti dalle vigenti disposizioni e l'invarianza della spesa complessivamente considerata. Il concetto di *"considerare"* la spesa di personale e le facoltà assunzionali in maniera cumulativa assume, pertanto, una specifica valenza ermeneutica. Si tratta della facoltà che il legislatore attribuisce alle unioni, ai fini dell'organizzazione dell'apparato amministrativo e del correlato dimensionamento finanziario della spesa, di superare i limiti delle specifiche capacità finanziarie e dei meccanismi di progressiva maturazione delle quote stabiliti dalla legge per i singoli comuni aderenti, al fine di valorizzare le utilità prodotte dalla sommatoria delle stesse.

In questo caso appare congruo ritenere che questo criterio incentivante non debba essere vanificato durante la vita amministrativa dell'ente, in coerenza con la prospettiva complessiva dell'incentivazione delle forme di aggregazione tra cui la possibile fusione. A tale riguardo, infatti, il soprarichiamato comma 450 alla lett. a) prevede che per i comuni che nascono dalla fusione, per i cinque anni successivi, non si applicano vincoli specifici e limitazioni alle facoltà assunzionali, fatti salvi sempre i limiti generali calcolati con criterio cumulato.

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

7. Per quanto concerne le unioni di comuni che associano le funzioni per libera scelta gestionale, ferma restando la verifica del contenimento della propria spesa nei limiti del tetto di cui al comma 562 della legge n. 296/2006, la successiva verifica del rispetto dei vincoli specifici degli enti che associano le funzioni deve essere fatta seguendo il criterio del *"ribaltamento"* (esposto nella già richiamata deliberazione n. 8/2011/SEZAUT) della quota riferibile all'ente di cui si sta valutando il rispetto dei vincoli.

Tale modalità trova fondamento nell'assetto normativo che non contempla, come invece per la tipologia di associazione obbligatoria, un meccanismo particolare di verifica del rispetto dei vincoli specifici, nonché nei nuovi criteri sulla programmazione del personale che si ispira a regole diverse da quelle precedenti per la redazione del piano triennale dei fabbisogni di personale 2019/2021. Nelle linee guida per la redazione del predetto piano, infatti, la dotazione organica non è più espressa in termini numerici di posti ma secondo un valore finanziario di spesa potenziale massima sostenibile. Tale valore, a legislazione vigente, è rappresentato dai vincoli di cui ai commi 557 e 562 dell'art. 1 della legge n. 296/2006 ed integra una condizione strutturale di equilibrio del bilancio. Pertanto, laddove la legge non preveda espressamente un meccanismo di verifica del rispetto di tale valore finanziario (come nel caso delle Unioni dei comuni sotto i 5.000 abitanti) giustificato dalla obbligatorietà ordinamentale, non è consentito derogare all'esatto adempimento di un obbligo gestionale che riflette un'esigenza di coordinamento della finanza pubblica.

Fa eccezione a questo principio il caso di enti che abbiano trasferito tutto il personale alle Unioni cui hanno dato vita. In tale situazione, infatti, 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.

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. 217/2018/QMIG, enuncia i seguenti principi di diritto:

"1. L'unione di comuni è direttamente soggetta ai vincoli relativi alla spesa del personale di cui all'art. 1, comma 562, della legge n. 296 del 2006.

2. Nel rispetto dei principi di universalità del bilancio che vincola le unioni di comuni, il perimetro di spesa del personale che l'unione deve conteggiare ai fini del rispetto dei vincoli di cui all'art. 1, comma 562 della legge n. 296 del 2006, comprende gli oneri per il personale acquisito direttamente

(assumendolo dall'esterno o mediante procedure di mobilità da altri enti), nonché gli oneri per il personale comunque utilizzato dall'unione.

3. I comuni partecipanti all'unione, diversa da quelle «obbligatorie», sono soggetti ai vincoli di cui all'art. 1, comma 557 della legge n. 296 del 2006 relativamente alla spesa di personale comprensiva della quota per il personale utilizzato dall'unione per svolgere le funzioni trasferite.

4. La verifica del rispetto dei vincoli gravanti sugli enti partecipanti alle unioni non obbligatorie va condotta con il meccanismo del «ribaltamento» delineato dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 8 del 2011, salvo il caso in cui gli enti coinvolti nell'Unione abbiano trasferito tutto il personale all'unione. In tale ultima ipotesi la verifica va fatta considerando la spesa cumulata di personale dell'unione con possibilità di compensazione delle quote di spesa di personale tra gli enti partecipanti.

5. Il criterio di cui all'art. 14, comma 31-quinquies, del d.l. n. 78/2010 di considerare nei processi associativi le spese di personale e le facoltà assunzionali in maniera cumulata tra gli enti coinvolti è applicabile solo alle ipotesi contemplate al comma 28 dello stesso articolo.

6. Nell'agglomerato soggetto a vincolo devono essere considerate tutte le spese di personale utilizzato dall'unione. A tal fine trova applicazione l'art. 557-bis, in base al quale costituiscono spesa di personale anche quelle sostenute per i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, per la somministrazione di lavoro, per il personale di cui all'art. 110 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, nonché per tutti i soggetti a vario titolo utilizzati, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture ed organismi variamente denominati partecipati o comunque facenti capo all'ente".

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

Così deliberato in Roma nell'adunanza del 9 ottobre 2018.

I Relatori

F.to Rinieri FERONE

Il Presidente

F.to Adolfo T. DE GIROLAMO

F.to Dario PROVVIDERA

Depositata in segreteria il 22 ottobre 2018

Il Dirigente

F.to Renato PROZZO