



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott.ssa Simonetta Rosa	Presidente
dott. Marcello Degni	Consigliere
dott. Giampiero Maria Gallo	Consigliere
dott. Luigi Burti	Consigliere
dott.ssa Rossana De Corato	I Referendario
dott. Paolo Bertozzi	I Referendario
dott. Cristian Pettinari	I Referendario
dott. Giovanni Guida	I Referendario
dott. Sara Raffaella Molinaro	I Referendario

nella camera di consiglio del 25 giugno 2018 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

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

vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

vista la nota prot. 5945 del 04/06/2018 con la quale il Commissario prefettizio per la provvisoria gestione del Comune di Valvarrone (LC) ha richiesto un parere (36/18) nell'ambito delle funzioni consultive attribuite alle Sezioni regionali di questa Corte;

vista la deliberazione n. 1/pareri/2004 del 3 novembre 2004 con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento e sulla formulazione dei pareri previsti dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta di parere;

udito il relatore Consigliere Giampiero Maria Gallo;

PREMESSO IN FATTO

A partire dal 1 gennaio 2018, i Comuni di Introzio, Tremenico e Vestreno (LC) si sono fusi nel Comune di Valvarrone; in passato, i tre Comuni estinti, congiuntamente al Comune di Sueglio dall'anno 2000, avevano fatto parte dell'Unione dei Comuni della Valvarrone, in fase di liquidazione a decorrere dal 1 maggio 2018. Nella prospettiva del riorganizzazione istituzionale, l'Unione non ha proceduto ad avviare procedure di assunzione di personale a tempo indeterminato, pur disponendo della capacità assunzionale derivante dalla cessazione di un rapporto avvenuta nel corso dell'anno 2017. Il Commissario prefettizio del Comune di Valvarrone (LC) ha formulato una richiesta di parere, articolandola in tre quesiti:

1. *se l'art. 14, c. 31-quinquies, D.L. 78/2010, convertito con modificazioni dalla L. 122/2010 (...) sia applicabile, ed eventualmente in quali termini, anche al caso di due comuni facenti parte alla data del 1° gennaio 2018 di un'unione di comuni per la quale sia stata, successivamente a tale data, avviata la fase di liquidazione, e che non abbia utilizzato la capacità assunzionale maturata e divenuta utilizzabile a decorrere dalla stessa data.*
2. *se l'eventuale assunzione di personale in esito all'espletamento di procedura di mobilità in uscita da un'unione di comuni in liquidazione possa ritenersi finanziariamente neutra, sussumendo il caso di specie all'ambito di applicazione dell'art. 1, c. 47, L. 311/2004, e di conseguenza non intaccare la capacità assunzionale dell'ente destinatario.*
3. *se il c. 450 lettera a. dell'art.1 della legge 190/2014 (come modificato dall'art. 21, c. 2-bis, D.L. 50/2017, convertito con modificazioni dalla L. 96/2017) contempli tra le limitazioni anche quelle fissate in termini di c.d. "turn over" per i comuni istituiti a seguito di fusione*

dall'art. 1, c. 229, L. 208/2015 (ossia il "100 per cento della spesa relativa al personale di ruolo cessato dal servizio nell'anno precedente").

CONSIDERATO IN DIRITTO

Verifica della ammissibilità della richiesta di parere n. 36/2018 del Comune di Valvarrone (LC)

1. Soggettiva

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla riconducibilità della richiesta proveniente dal Comune di Valvarrone (LC) all'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7, comma ottavo, della legge 6 giugno 2003, n. 131, norma in forza della quale Regioni, Province e Comuni possono chiedere a dette Sezioni pareri in materia di contabilità pubblica, nonché ulteriori forme di collaborazione ai fini della regolare gestione finanziaria, dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

In proposito, questa Sezione ha precisato, in più occasioni, che la funzione di cui al comma ottavo dell'art. 7 della legge n. 131 del 2003 si connota come facoltà conferita agli amministratori di Regioni, Comuni e Province di avvalersi di un organo neutrale e professionalmente qualificato per acquisire elementi necessari ad assicurare la legalità della loro attività amministrativa. I pareri e le altre forme di collaborazione si inseriscono nei procedimenti amministrativi degli enti territoriali consentendo, nelle tematiche in relazione alle quali la collaborazione viene esercitata, scelte adeguate e ponderate nello svolgimento dei poteri che appartengono agli amministratori pubblici, restando peraltro esclusa qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione dell'ente con l'organo di controllo esterno (per tutte, v. la deliberazione di questa Sezione n. 36 del 2009).

Quanto alla legittimazione ad inoltrare le istanze di parere sotto il profilo soggettivo, nel caso di specie si osserva che il Comune rientra nel novero degli enti contemplati dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003 e che il Commissario prefettizio, nella sua qualità di organo straordinario di amministrazione dell'ente che esplica i poteri anche di rappresentanza del Sindaco, è l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere detto parere in quanto rappresentante legale dell'ente territoriale (cfr. gli artt. 50 e 53 del T.U.E.L.); la richiesta è dunque soggettivamente ammissibile (cfr. Sezione delle Autonomie,

deliberazione n. 13 del 17 dicembre 2007; deliberazione n. 347/2015/PAR di questa Sezione).

2. Oggettiva

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre preliminarmente rilevare che la disposizione, contenuta nell'ottavo comma dell'art. 7 della legge 131 del 2003, deve essere raccordata con il precedente settimo comma, norma che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare: a) il rispetto degli equilibri di bilancio; b) il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma; c) la sana gestione finanziaria degli enti locali.

Lo svolgimento delle funzioni è qualificato dallo stesso legislatore come una forma di controllo collaborativo.

Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che l'ottavo comma prevede forme di collaborazione ulteriori rispetto a quelle del precedente settimo comma, rese esplicite, in particolare, dall'attribuzione agli enti della facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica.

Appare conseguentemente chiaro che le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli enti locali e che, anzi, le attribuzioni consultive si connotano per l'intrinseca connessione con le funzioni sostanziali di controllo collaborativo a dette Sezioni conferite dalla legislazione positiva.

Al riguardo, le Sezioni riunite della Corte dei conti, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione unitaria di contabilità pubblica incentrata sul "sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici", da intendersi in senso dinamico anche in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri (delibera n. 54 del 2010).

Il limite della funzione consultiva, come sopra delineato, esclude qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa, che ricade nell'esclusiva competenza dell'ente che la svolge; esclude, altresì, che la funzione

consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali, ovvero con altre competenze della stessa Corte dei conti.

I quesiti proposti sono attinenti con la materia della contabilità pubblica, tenuto conto di quanto espresso nelle pronunce di orientamento generale delle Sezioni riunite (cfr. deliberazione 17 novembre 2010, n. 54) e della Sezione delle autonomie (cfr., ex plurimis, deliberazione n. 3/2014/SEZAUT), in quanto vertono sulla corretta applicazione di disposizioni di legge che, ai fini del coordinamento della finanza pubblica (cfr. in proposito, Corte cost. 108/2011; 148/2012; 161/2012), impongono alle pubbliche amministrazioni misure di contenimento della spesa per il personale (v. ex multis le deliberazioni di questa Sezione nn. 91/2018/PAR, 54/2018/PAR e 123/2016/PAR).

Quanto poi alla sussistenza degli altri requisiti di ammissibilità oggettiva, l'istanza è formulata mantenendo il carattere della generalità e dell'astrattezza che deve caratterizzare le richieste di parere, e consente quindi a questa Sezione di indicare i principi di diritto sottostanti al caso concreto, utilizzabili anche da parte di altri enti, qualora insorgesse la medesima problematica interpretativa. La questione, infine, non interferisce con funzioni di controllo o giurisdizionali svolte dalla magistratura contabile, né con un giudizio civile o amministrativo pendente. La richiesta è, pertanto, **oggettivamente ammissibile** e può essere esaminata nel merito.

MERITO

In via preliminare, la Sezione precisa che le scelte relative all'impiego del personale ed al rispetto dei correlati limiti di spesa spettano, in concreto, all'ente, quali scelte di amministrazione attiva.

La questione generale in materia di assunzioni contenuta nella richiesta del Comune di Valvarrone (BS) si riferisce alla complessiva prospettiva gestione delle capacità assunzionali di personale a tempo indeterminato. Vale qui riassumere la normativa più rilevante attinente ai quesiti con attenzione alla fattispecie di comuni nati a seguito di fusione, in presenza di una preesistente unione di comuni successivamente posta in liquidazione:

- a) *Facoltà assunzionali (Quesito 1 e 3)* L'art.1 c. 229 della legge 208 del 2015 prevede per i comuni nati a seguito di fusione, e per le unioni di comuni, lo sblocco totale del turn over, e quindi una più favorevole disciplina rispetto al più limitativo

precedente comma 228 (riferito alle amministrazioni di cui all'articolo 3, comma 5, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 - convertito nella legge 11 agosto 2014, n. 114, e successive modificazioni): *“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 nonché le unioni di comuni possono procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite del 100 per cento (e non già a quel 25 per cento imposto dal c. 228) della spesa relativa al personale di ruolo cessato dal servizio nell'anno precedente.”* In aggiunta, il richiamato art. 3 comma 5 del DL 90/2014 (così come successivamente modificato) consente *“il cumulo delle risorse destinate alle assunzioni per un arco temporale non superiore a tre anni, nel rispetto della programmazione del fabbisogno e di quella finanziaria e contabile”*; e consente, altresì, *“l'utilizzo dei residui ancora disponibili delle quote percentuali delle facoltà assunzionali riferite al triennio precedente”*; nel caso di specie, i residui nel triennio 2015-2017, ove esistenti. Giova richiamare anche la pronuncia n. 25/SEZAUT/2017/QMIG della Sezione delle Autonomie laddove, in particolare, dapprima rappresenta *“la determinazione della capacità assunzionale come il contenuto legale tipico della facoltà assunzionale potenzialmente correlata alle cessazioni dal servizio. Declinando tale capacità sul piano delle grandezze contabili la si può considerare come costitutiva di uno spazio finanziario di spesa contenuto nei limiti dei vincoli di finanza pubblica che regolano sia la stessa determinazione della capacità, ossia la percentuale di spesa riprogrammabile rispetto a quella cessata, sia il contenimento e la riduzione progressiva della spesa per il personale”*; e poi enuncia i seguenti principi di diritto: *“a) la determinazione della capacità assunzionale costituisce il contenuto legale tipico della facoltà di procedere ad assunzioni, potenzialmente correlata alle cessazioni dal servizio, costitutiva di uno spazio finanziario di spesa nei limiti dei vincoli di finanza pubblica; b) la quantificazione effettiva della capacità assunzionale al momento della utilizzazione va determinata tenendo conto della capacità assunzionale di competenza, calcolata applicando la percentuale di turn over utilizzabile secondo la legge vigente nell'anno in cui si procede all'assunzione e sommando a questa gli eventuali resti assunzionali; c) i resti assunzionali sono rappresentati dalle capacità assunzionali maturate e quantificate secondo le norme vigenti ratione temporis dell'epoca di cessazione dal servizio del personale ma non utilizzate entro il triennio successivo alla maturazione. Detta quantificazione rimane cristallizzata nei predetti termini”*.

- b) *Limite di spesa (Quesito 1 e 3)* L'art.1 c. 450 della l. 190/2014, alla lettera a) (così come modificata dall'art. 16, comma 1-quinquies, legge n. 160 del 2016, poi dall'art. 21 della legge n. 96 del 2017), aggiunge elementi alla favorevole disciplina ai comuni istituiti a seguito di fusione, ma richiama esplicitamente divieti relativi a superamenti di limiti di spesa imposti, e il rispetto degli equilibri di bilancio: *“fermi restando il divieto di superamento della somma della media della spesa di personale sostenuta da ciascun ente nel triennio precedente alla fusione e il rispetto del limite di spesa complessivo definito a legislazione vigente e comunque nella salvaguardia degli equilibri di bilancio, non si applicano, nei primi cinque anni dalla fusione, specifici vincoli e limitazioni relativi alle facoltà assunzionali e ai rapporti di lavoro a tempo determinato.”* L'eventuale disciplina di favore riguardo alla spesa è l'utilizzo senza limitazioni delle facoltà assunzionali acquisite, ma non si può arrivare allo svincolo da qualunque limite, in un periodo nel quale il Paese è fortemente impegnato sul fronte del contenimento e del risanamento della finanza pubblica.
- c) *Rapporti tra unioni di comuni e comuni (Quesito 1, 2 e 3)* In questo ambito, ci si può riferire all'espressione di principi generali da parte di questa Sezione (SRCLOM/94/2014/PAR): *“Per quanto riguarda l'ultimo punto, in particolare, giova rammentare che, come questa Sezione ha più volte sottolineato (cfr., ad esempio, Deliberazioni n. 138/2013/PAR, n. 539/2013/PAR) la disciplina vincolistica in materia di spesa di personale va riferita non solo al singolo ente locale, ma anche a tutte quelle forme di cooperazione e di esternalizzazione, che tendono a disarticolare l'unità in più centri giuridici (di diritto pubblico o privato), dotati di propria soggettività e competenze, su cui l'ente, tuttavia, mantiene il controllo gestionale dall'esterno, quali i consorzi e le unioni di comuni. (...) Ciò che deve essere evitato, in ultima analisi, è che, mediante l'adozione delle suddette forme organizzative, frutto dell'autonomia riconosciuta, anche a livello costituzionale, agli enti territoriali, vengano attuate operazioni elusive dei vincoli posti dal legislatore.”*
- d) *Personale dipendente da unioni successivamente poste in liquidazione (Quesito 2)* Si fa qui riferimento ai principi generali espressi nella deliberazione SRCLOM/213/2016/PAR: *“Assolutamente dirimente appare, infatti, il discrimine tra personale originariamente dipendente dai Comuni aderenti all'Unione e a quest'ultima trasferito e personale, di contro, autonomamente assunto dall'Unione stessa. Per quanto riguarda la prima fattispecie (...) il Comune, che ha trasferito proprio personale all'Unione,*

in connessione al trasferimento di proprie funzioni, è legittimato a riassorbire, in caso di scioglimento dell'Unione o di recesso dalla stessa, tale personale, nel rispetto delle sole norme di finanza pubblica inerenti il contenimento della spesa di personale. Più sotto si ribadisce che questa prima fattispecie "mal si presta ad essere qualificata come nuova assunzione o come ordinaria forma di mobilità, in quanto strettamente e imprescindibilmente connessa al ritrasferimento delle funzioni conferite all'Unione (...)" e che qui non rileva "la normativa prevista per il riassorbimento del personale sovrannumerario degli Enti di area vasta (art. 1, commi 424 e ss., L. n. 190/2014; art. 5 del D.L. n. 78/2015)". Si rammenta inoltre che "la possibilità (o obbligo a seconda della presenza o meno di apposita previsione statutaria) di ritrasferimento del personale originariamente comunale dall'Unione al Comune - recedente o a seguito di scioglimento della prima" è soggetta unicamente alla condizione che "tale ritrasferimento non può determinare un incremento della suddetta spesa rispetto a quella risultante dalla somma della spesa sostenuta per il personale in servizio presso il Comune e quella relativa alla quota di spesa per il personale in servizio presso l'Unione e gravante sul primo." Nel secondo caso "(l'eventuale riassorbimento, da parte dei Comuni aderenti, di personale direttamente assunto dall'Unione)", invece, "trova applicazione l'ordinario regime di mobilità con i vincoli ora ricordati e allo stato vigenti."

Sulla base di questi riferimenti normativi, questa Sezione ritiene che

- in riferimento al quesito 1, le capacità assunzionali siano complessivamente generate dai tre comuni successivamente fusi e il comune superstite e dall'unione di comuni, trasferendosi poi al comune nato per fusione e al comune superstite in via diretta e per accordo di ripartizione di capacità indivise tra i nuovi comuni;
- in riferimento al quesito 2, le indicazioni della SRCLM/213/2016/PAR forniscano gli elementi di giudizio, anche in considerazione delle specifiche discipline contenute nello Statuto dell'Unione o nelle Convenzioni eventualmente adottate, che assumono carattere cogente per i Comuni aderenti;
- in riferimento al quesito 3, la normativa sopra descritta di maggior favore verso i comuni nati per fusione non possa prescindere dai limiti generali imposti sulla spesa per il personale.

Spetta al Comune richiedente, sulla base dei principi così espressi, valutare attentamente le singole fattispecie prospettate, al fine di addivenire ad una corretta applicazione del

calcolo delle capacità assunzionali e dei tetti di spesa per il personale vigenti in riferimento alla specifica situazione descritta.

P.Q.M.

Nelle considerazioni che precedono è espresso il parere della Sezione.

Così deliberato nella Camera di consiglio del 3 luglio 2018.

Il Relatore
(Giampiero Maria Gallo)

Il Presidente
(Simonetta Rosa)

Depositata in Segreteria il
9 luglio 2018
Il Funzionario preposto
al servizio di supporto
(Dott.ssa Daniela Parisini)