



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott.ssa Maria Riolo	Presidente
dott. Marcello Degni	Consigliere
dott. Giampiero Maria Gallo	Consigliere
dott.ssa Rossana De Corato	Consigliere
dott. Luigi Burti	Consigliere
dott.ssa Alessandra Cucuzza	Referendario
dott. Giuseppe Vella	Referendario
dott.ssa Rita Gasparo	Referendario
dott. Francesco Liguori	Referendario
dott.ssa Valeria Fusano	Referendario (relatore)

nell'adunanza in camera di consiglio da remoto del 13 gennaio 2021 *ex art.* 85, comma 3, lett. e), del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, come modificato dall'art. 26 *ter* del decreto legge 14 agosto 2020, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126, ha assunto la seguente:

DELIBERAZIONE

Sulla richiesta di parere dei comuni di Villa d'Almè e di Almè (BG)

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

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante “Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3”, in particolare l'art. 7, comma 8;

VISTO il decreto del Presidente della Sezione n. 10/2020;

VISTO l'art. 85, comma 3, lett. e), del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, come modificato dall'art. 26 *ter* del decreto legge 14 agosto 2020, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126;

VISTA la richiesta di parere acquisita al protocollo pareri di questa Sezione, n. 62 del 16 dicembre 2020, sottoscritta dal Sindaco del Comune di Villa d'Almè e, per condivisione, dal Sindaco del Comune di Almè;

VISTA l'ordinanza n. 64/2020 con cui il Presidente della Sezione ha convocato in data odierna la Sezione per deliberare sull'istanza sopra citata;

DATO ATTO che il collegamento è avvenuto a mezzo della piattaforma “Microsoft teams”;

UDITO il relatore, dott.ssa Valeria Fusano.

PREMESSO IN FATTO

I Sindaci dei comuni di Villa d'Almè e di Almè (BG), premessa la partecipazione degli enti all'Unione dei due comuni costituita nel 2003, hanno formulato una richiesta di parere in merito alle modalità di calcolo dello spazio assunzionale dell'Unione, ai sensi dell'art. 33, comma 2, del D.L. 34/2019, nel testo risultante dalla legge di conversione 28 giugno 2019 n. 58, come modificato dall'art. 1, comma 853, lett. a), b), e c), della legge 27 dicembre 2019, n. 162, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2020, n. 8 (di seguito, per brevità, anche solo art. 33, comma 2, del D.L. 34/2019), e del relativo decreto attuativo interministeriale del 17 marzo 2020.

Gli enti istanti riferiscono che la predetta Unione di comuni ha natura non obbligatoria, ai sensi dell'art. 32 TUEL, e precisano che:

- a decorrere dal 1° gennaio 2013, all'Unione è stato trasferito tutto il personale dei comuni, sicché la relativa spesa è interamente stanziata nel bilancio dell'Unione (con l'unica eccezione della spesa per il segretario comunale, tuttora stanziata nel bilancio dell'ente capofila);
- permangono in capo ai singoli comuni alcune funzioni, non trasferite all'Unione, svolte con personale comandato dall'Unione, a fronte dei necessari trasferimenti economici dai comuni in favore dell'Unione;
- al bilancio dell'Unione non afferiscono tutte le entrate dei comuni, ma solo quelle generate dalle funzioni e dai servizi svolti in via associata.

In conclusione, i comuni istanti pongono i quesiti di seguito riportati:

“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?”.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Preliminarmente, occorre verificare se la richiesta di parere di cui trattasi presenta i necessari requisiti di ammissibilità, sia sotto il profilo soggettivo, con riferimento alla legittimazione dell'organo richiedente, sia sotto il profilo oggettivo, concernente l'attinenza del quesito posto alla materia della contabilità pubblica.

1.1. In ordine al primo profilo (ammissibilità soggettiva), l'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 ha previsto la possibilità, per le Regioni, di chiedere alle Sezioni regionali di controllo pareri in materia di contabilità pubblica, precisando che *“analoghe richieste possono essere formulate, di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche da Comuni, Province e Città metropolitane»*.

Sotto il profilo soggettivo, la richiesta di parere qui in esame risulta ammissibile in quanto formulata dal Sindaco del Comune di Villa d'Almè in condivisione con il

Sindaco del Comune di Almè, entrambi nella loro qualità di legali rappresentanti *pro tempore* dei rispettivi enti di appartenenza, ai sensi dell'art. 50 TUEL.

A tale conclusione non osta la circostanza che la richiesta di parere qui formulata si riferisca a vicenda che interessa l'Unione di comuni ai quali gli Enti partecipano, tenuto conto degli effetti che la questione interpretativa posta assume rilevanza anche nell'ambito delle attribuzioni riservate ai singoli comuni.

Infatti, secondo quanto precisato dalla Sezione delle Autonomie di questa Corte n. 4/SEZAUT/2014/QMIG del 10-20 febbraio 2014, *“la legittimazione soggettiva alla richiesta di parere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti non viene meno nei casi in cui il criterio orientativo che si chiede di esprimere sia destinato ad avere effetti nella sfera operativo-amministrativa di un soggetto diverso dal richiedente, purché sia giustificata dall'esercizio di attribuzioni intestate all'ente formalmente legittimato”*. La pronuncia precisa che *“resta fuori da quest'ambito la mera funzione di nuncius che il soggetto legittimato potrebbe assumere, ove si limitasse solo a proporre una questione interpretativa la cui soluzione non potrebbe avere alcun effetto nell'ambito delle proprie attribuzioni.”*.

In punto di ammissibilità soggettiva, non pare superfluo evidenziare che la richiesta di parere sarebbe stata ammissibile anche ove fosse stata formulata dall'Unione di comuni direttamente interessata (deliberazione n. 1/SEZAUT/2021/QMIG).

1.2. In ordine al secondo profilo (ammissibilità oggettiva), la richiesta risulta parimenti ammissibile, atteso che la questione dei vincoli relativi alla spesa del personale dell'Unione e dei comuni che ne fanno parte è riconducibile alla nozione di *“contabilità pubblica”*, strumentale all'esercizio della funzione consultiva delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, e sussistendo, altresì, tutti gli altri requisiti individuati nelle pronunce di orientamento generale, rispettivamente, delle Sezioni riunite in sede di controllo (cfr. in particolare deliberazione n. 54/CONTR/10) e della Sezione delle autonomie (cfr. in particolare deliberazioni n. 5/AUT/2006, N. 9/AUT/2009 e n. 3/SEZAUT/2014/QMIG).

2. Nel merito, come accennato in punto di fatto, il quesito ha ad oggetto la determinazione delle capacità assunzionali dell'Unione nell'ambito della recente

disciplina posta dall'art. 33, co. 2, del D.L. 30 aprile 2019, n. 34, convertito dalla L. 27 dicembre 2019, n. 162 e ss.mm. e ii. e dal decreto interministeriale del 17 marzo 2020. Come noto, la citata disposizione legislativa ha apportato significative modificazioni alle facoltà assunzionali dei comuni, stabilendo 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 predetti 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 predette 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 fra l'altro 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.

2.1. Nella formulazione dei quesiti sottoposti alla Sezione, gli enti istanti muovono dal duplice presupposto dell'applicabilità, ai comuni di Villa d'Almè, di Almè e all'Unione dagli stessi costituita:

- da un lato, della nuova disciplina in materia di spesa per assunzioni di personale in base alla relativa sostenibilità finanziaria, a tal fine richiamando la deliberazione di questa Sezione n. 109/2020;
- e, dall'altro lato, del principio di diritto enunciato dalla deliberazione n. 20/SEZAUT/2018/QMIG, secondo cui *“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".

Il principio in questione, c.d. del "cumulo", espresso a seguito dei quesiti formulati da questa Sezione a fronte di una richiesta di parere proveniente dagli stessi comuni odierni istanti, ha trovato applicazione nella successiva deliberazione LOMBARDIA/312/2018/PAR, pure richiamata dagli enti istanti nel quesito qui esaminato, la quale ha ritenuto come *"nel caso in cui gli enti coinvolti in un'unione non obbligatoria abbiano trasferito a quest'ultima tutto il personale, la verifica del rispetto dei vincoli gravanti sugli enti partecipanti alle unioni non obbligatorie vada condotta «considerando la spesa cumulata di personale dell'unione con possibilità di compensazione delle quote di spesa di personale tra gli enti partecipanti», ferma restando la regola generale illustrata dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 8 del 2011"*.

È in tale contesto che i comuni istanti, tenuto conto dei presupposti in fatto sopra rappresentati, chiedono di conoscere se la *ratio* sottesa alla nuova disciplina sulle facoltà assunzionali (rappresentata dalla sostenibilità finanziaria della relativa spesa) e il richiamato principio del c.d. "cumulo" (eccezionalmente applicabile, in alternativa al meccanismo del c.d. "ribaltamento", alle ipotesi di Unioni di comuni non obbligatorie alle quali sia stato trasferito tutto il personale degli enti che vi partecipino e sul quale si tornerà appresso) consentano di considerare, nel calcolo dello spazio assunzionale dell'Unione, 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.

Ad avviso degli enti istanti, la diversa modalità di calcolo, che rapportasse il 100% della spesa di personale con le sole entrate correnti dell'Unione, condurrebbe ad individuare un valore soglia di gran lunga inferiore a quello della spesa sostenibile in ragione delle entrate derivanti dalle funzioni complessivamente svolte da quel personale (funzioni associate e non associate).

2.2. Il quesito in esame, come già detto, muove, tra l'altro, dal presupposto che i criteri individuati dalla Sezione delle Autonomie (deliberazione n. 20/2018/QMIG) ai fini

della verifica del rispetto da parte dell'Unione dei comuni degli obiettivi di finanza pubblica in materia di spesa del personale (criterio del ribaltamento o criterio del cumulo) siano applicabili anche ai fini della determinazione degli spazi assunzionali delle Unioni di comuni. Il Collegio, pur ritenendo che detti criteri siano utilmente richiamabili, non può prescindere da un'attenta valutazione e riflessione dell'impatto degli stessi nella materia in trattazione. Detto ciò, l'esame della questione posta all'attenzione del Collegio richiede anche un preliminare, seppur sintetico, richiamo ai principi sottesi alla disciplina delle Unioni di comuni di cui all'art. 32 del TUEL, come precisati dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti.

In particolare, come evidenziato sin dalla deliberazione n. 8/AUT/2011/QMIG, la norma da ultimo richiamata, nel riconoscere personalità giuridica e autonomia organizzativa, finanziaria, contabile e gestionale alle Unioni di comuni, muove dal presupposto che la gestione associata dei servizi propri dei singoli comuni, mediante il conferimento degli stessi ad una Unione, sia idonea a realizzare obiettivi di contenimento della spesa e di maggiore efficienza ed efficacia.

In tale contesto, la Sezione delle autonomie ha precisato che, pur in assenza di una espressa previsione riguardante l'ipotesi di trasferimento di funzioni e di personale dai singoli comuni alle Unioni dei comuni, non sia possibile ritenere che il regime vincolistico diretto al contenimento della spesa di personale, in quanto volto a salvaguardare gli equilibri di finanza pubblica, subisca deroghe ovvero possa essere escluso (i principi in questione sono stati ribaditi dalla recente deliberazione, sulla quale si tornerà appresso, n. 1/SEZAUT/2021/QMIG, già richiamata in punto di ammissibilità soggettiva).

Di qui la necessità, espressamente affermata dalla suddetta pronuncia n. 8/2011, che il contenimento dei costi del personale dei comuni sia valutato sotto il profilo sostanziale, sommando alla spesa di personale propria la quota parte di quella sostenuta dall'Unione dei comuni, secondo la regola successivamente definita del c.d. "ribaltamento".

Il quadro sopra delineato è stato ulteriormente precisato dalla successiva pronuncia n. 20/SEZAUT/2018/QMIG della Sezione delle autonomie, la quale, nel richiamare i

due limiti fondamentali che regolano l'associazionismo obbligatorio e non obbligatorio, rappresentati dal rispetto dei vincoli previsti dalle vigenti disposizioni in materia di personale e dall'invarianza della spesa complessivamente considerata, ha precisato che a tali vincoli si aggiunge, in termini programmatici, l'obbligo posto dall'art. 32, co. 5, TUEL, di assicurare progressivi risparmi di spesa in materia di personale.

In tale cornice, la predetta pronuncia n. 20/2018 della Sezione delle autonomie ha nettamente distinto le Unioni di comuni obbligatorie *ex lege* da quelle che associano le funzioni per libera scelta gestionale, chiarendo che in queste ultime, a differenza delle prime, la verifica del rispetto dei vincoli specifici degli enti aderenti deve essere effettuata secondo il criterio generale del c.d. "ribaltamento", con l'unica eccezione dell'ipotesi (che ricorre nel caso dell'Unione dei comuni di Villa d'Almè e di Almè) in cui gli enti abbiano trasferito tutto il personale alle Unioni a cui hanno dato vita. In tal caso, *"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"* (criterio del c.d. "cumulo").

Come si è accennato, a tale principio si è conformata questa Sezione con la deliberazione LOMBARDIA/312/2018/PAR, relativa all'Unione fra i comuni di Villa d'Almè e di Almè.

2.3. Ad avviso del Collegio, l'attuale contesto normativo avente ad oggetto i vincoli alla spesa per assunzioni di personale, e i parametri alla base della determinazione delle relative capacità degli enti, non consente l'applicazione del criterio del cumulo, ma richiede una preventiva attenta verifica dei presupposti applicativi e delle conseguenze sul sistema complessivamente considerato. In particolare, occorre valutare l'impatto che l'estensione del meccanismo del c.d. "cumulo" potrebbe assumere sui principi fondamentali sopra richiamati.

Al riguardo, occorre anzitutto ribadire e precisare quanto affermato da questa Sezione nella delibera 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 avviso della Sezione, la conclusione trova ulteriore conferma nella recente 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”*.

Ciò posto, il Collegio 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.

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.

È di 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.

Ad avviso del Collegio, tuttavia, la soluzione prospettata dagli enti istanti, che vorrebbero rapportare la spesa di personale dell'Unione alla somma delle entrate correnti dell'Unione 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. 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.

È poi decisivo osservare che, 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 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.

Ritiene, pertanto, il Collegio 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.

Va da sé che, in un'ottica di tipo sostanzialistico, le entrate correnti dell'Unione afferenti alle funzioni svolte in via associata dovranno essere considerate 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. Diversamente, tali somme sarebbero computate due volte: prima come entrate dei singoli comuni e poi come entrate dell'Unione.

Peraltro, l'applicazione del c.d. "ribaltamento" non appare in contrasto con la stessa 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. Non si riscontra, in altri termini, 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 - al quale si è testé accennato - di indebita dilatazione del relativo volume, legato al meccanismo di cumulo (*rectius*, consolidamento) ipotizzato dagli enti istanti.

La capacità assunzionale di ciascun comune così calcolata sarà poi ceduta all'Unione, come previsto dall'art. 32, co. 5, TUEL.

Ad avviso del Collegio, la rilevanza delle questioni sottese all'esame dei quesiti posti e la necessità di prevenire possibili contrasti interpretativi sulla materia rende peraltro opportuno sollecitare la funzione di orientamento della Sezione delle Autonomie di questa Corte, nell'esercizio della funzione nomofilattica prevista dall'art. 6, comma 4, del D.L. 174/2012 (deliberazione n. 8/SEZAUT/2019/QMIG).

In particolare, ove si condivida la posizione già espressa da questa Sezione (deliberazione n. 109/2020/PAR) secondo cui la nuova disciplina del regime vincolistico diretto al contenimento della spesa di personale, in quanto condizione strutturale di equilibrio del bilancio, trova applicazione anche nel caso di trasferimento di funzioni alle Unioni di comuni, emerge la necessità di chiarire se il relativo rispetto possa essere verificato secondo il meccanismo del c.d. "cumulo", delineato dalla Sezione delle autonomie 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".

P.Q.M.

la Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Regione Lombardia - sospende la pronuncia in relazione al quesito posto dai comuni di Villa d'Almè e di Almè (BG) e dispone 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. 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». Così deliberato nella camera di consiglio da remoto del 13 gennaio 2021.

Il Relatore

(dott.ssa Valeria Fusano)

Il Presidente

(dott.ssa Maria Riolo)

Depositata in Segreteria il

22 gennaio 2021

Il funzionario preposto

(Susanna De Bernardis)