



**CORTE DEI CONTI  
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LIGURIA**

composta dai seguenti magistrati:

Maria Teresa POLVERINO	Presidente
Donato CENTRONE	Consigliere
Claudio GUERRINI	Consigliere (relatore)
Elisabetta CONTE	Referendario

nella Camera di consiglio del 15 novembre 2021, ha assunto la seguente

**DELIBERAZIONE**

Vista la lettera prot. n. 22158 del 27 agosto 2021 - trasmessa tramite nota del Presidente del Consiglio delle Autonomie Locali della Liguria n. 69 del 30 agosto 2021, assunta al protocollo della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Liguria in data 30 agosto 2021 con il n. 0004812 - con la quale il Sindaco del Comune di Taggia (IM) ha rivolto alla Sezione una richiesta di parere ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 56/2021 del 12 novembre 2021 che ha deferito la questione all'esame collegiale della Sezione;

Udito il magistrato relatore, dott. Claudio Guerrini;

**PREMESSO IN FATTO:**

Il Sindaco del Comune di Taggia ha presentato una richiesta di parere in ordine alla corretta applicazione di talune disposizioni legislative che pongono limiti alla spesa per il personale degli enti locali.

L'Ente istante partecipa, insieme ad altri diciassette Comuni della zona, al bacino territoriale omogeneo "Sanremese", istituito al fine di assicurare

l'organizzazione e la gestione del servizio di raccolta dei rifiuti secondo i criteri di cui all'articolo 3-bis del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito dalla legge 14 settembre 2011, n. 148.

Nelle convenzioni concluse, ai sensi dell'articolo 30 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (TUEL), tra i Comuni facenti parte del bacino, sono stati individuati quali organi di bacino, rispettivamente, una Assemblea dei Sindaci del Bacino Sanremese, competente ad assumere le decisioni relative alla modalità di affidamento dei servizi, nonché una Consulta dei Sindaci del Bacino Sanremese, tra le cui funzioni è compreso l'esercizio del controllo analogo congiunto in caso di svolgimento del servizio secondo la modalità *in house providing* e all'interno della quale è stato individuato come ente capofila proprio il Comune di Taggia.

In base agli accordi, è stato altresì stabilito che tale Consulta dei Sindaci si avvalga di un Ufficio centrale di bacino con compiti di natura preminente tecnica, composto da n. 5 unità di personale indicate dai Comuni stessi secondo un determinato criterio rappresentativo, senza che ciò comporti alcuna modificazione dei relativi rapporti di impiego, i quali continuano infatti a far capo ai rispettivi Comuni di effettiva appartenenza (ovvero, evidentemente, a taluni dei diciotto Comuni aderenti al Bacino).

Viene inoltre previsto che il trattamento economico del personale dell'Ufficio di Bacino, direttamente corrisposto dall'ente di appartenenza nelle sue componenti, fondamentale ed accessoria, e secondo il Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro (CCNL) Funzioni Locali, sia fatto oggetto, per le parti riferibili alle attività dell'Ufficio stesso, di successivo rimborso da parte del soggetto gestore del servizio di raccolta dei rifiuti. Ciò sulla base di una definizione preventiva della spesa di personale che si prevede di sostenere per le esigenze dell'Ufficio di bacino e, poi, dietro puntuale rendicontazione degli importi liquidati a titolo di retribuzione tabellare e di emolumenti accessori.

Rispetto al quadro delineato, il Comune istante, ai fini della formulazione dei quesiti, puntualizza in particolare i seguenti aspetti.

Viene anzitutto evidenziato che le attività prestate dal personale in questione nell'ambito dell'Ufficio di bacino dovrebbero essere considerate "aggiuntive" rispetto alle ordinarie incombenze svolte in relazione ai compiti istituzionali dell'ente di appartenenza.

Dalla circostanza per cui la spesa relativa alla remunerazione di tali prestazioni lavorative imputabili alle esigenze dell'Ufficio di bacino deve essere definita in via preventiva e poi debitamente rendicontata, viene poi dedotto che le risorse erogate dal soggetto gestore dei servizi per il rimborso della spesa stessa si contraddistinguono per essere vincolate ad una destinazione predeterminata, ancorché non per previsione normativa ma a seguito di accordi siglati in sede di affidamento dei servizi. Di talché, siffatta spesa sarebbe da considerarsi eterofinanziata, ovvero coperta con contributi esterni e, quindi, assolutamente neutra rispetto agli equilibri di bilancio degli enti locali coinvolti.

In ultimo, si precisa che, nelle riunioni nel frattempo intercorse, tutti i Comuni appartenenti al Bacino Sanremese si sono rivelati concordi nell'indicare il modello dell'*in house providing* quale soluzione prescelta per l'affidamento dei servizi. È conseguentemente assai verosimile che il soggetto gestore che rifonderà i Comuni delle spese per il personale dell'Ufficio di bacino sarà costituito da una società partecipata interamente pubblica.

Sulla base di tali considerazioni, dunque, nell'istanza oggetto di odierno esame viene segnatamente domandato quanto segue:

- 1) se, in applicazione del principio indicato dalla Sezione regionale di controllo per la Lombardia nella deliberazione n. 125/2020/PAR, l'ammontare delle spese di personale relative all'Ufficio di Bacino, di fatto gravanti sui bilanci dei n. 5 Comuni alle cui dipendenze figurano le singole unità lavorative, possa essere ripartito, ai soli fini del computo dei valori di cui all'articolo 33, comma 2, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito dalla legge 28 giugno 2019, n. 58, tra tutti i n. 18 comuni facenti parte del bacino stesso in ragione della percentuale corrispondente all'incidenza della popolazione di ognuno di essi rispetto a quella totale (del bacino stesso), o di un diverso criterio di suddivisione concordato fra gli enti;

2) se le somme che il soggetto gestore rimborserà ai Comuni per il trattamento stipendiale ed accessorio per il personale assegnato all'Ufficio di bacino possano non essere computate ai fini, sia dei calcoli di cui al citato art. 33, comma 2, d.l. n. 34 del 2019, sia dei limiti di cui all'articolo 1, commi 557 e 562, della legge 27 dicembre 2006, n. 296;

3) se le somme oggetto di rimborso da parte del gestore, e specificamente destinate al trattamento accessorio del personale dell'Ufficio di Bacino, possano alimentare il Fondo risorse decentrate di cui all'articolo 67 del Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro (di seguito CCNL) del comparto Funzioni Locali per il triennio 2016-2018, sottoscritto in data 21 maggio 2018, in applicazione del comma 3, lett. i), della medesima disposizione contrattuale, in deroga ai vincoli posti in materia di trattamento accessorio dall'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75;

4) se, in alternativa a quest'ultima soluzione, per le attività svolte in seno all'Ufficio di bacino sia possibile attribuire ai dipendenti l'indennità per specifiche responsabilità di cui all'art. 70-*quinques* del CCNL Funzioni Locali 2016-2018 e se, allo stesso modo di cui sopra, il fondo risorse decentrate parte variabile possa essere così implementato, in deroga ai vincoli del citato art. 23, comma 2, d.lgs. n. 75 del 2017;

5) se, trattandosi di ente senza dirigenza, le somme utilizzate per la corresponsione (con eventuale incremento) dell'indennità di posizione organizzativa di cui agli artt. 14 e ss. CCNL Funzioni Locali 2016-2018 al Responsabile dell'Ufficio di Bacino, rientrino o meno nell'ambito di applicazione del ridetto art. 23, comma 2, d.lgs. n. 75 del 2017 e, quindi, soggiacciono o meno al limite del trattamento accessorio del personale ivi previsto.

#### CONSIDERATO IN DIRITTO:

1. L'istanza di parere in esame presenta i presupposti soggettivi e procedurali di ammissibilità, in quanto sottoscritta dal Sindaco, quale organo legittimato a rappresentare l'Ente, e trasmessa tramite il Consiglio delle Autonomie locali, nel

rispetto quindi delle formalità previste dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003.

2. Per quanto concerne, invece, il profilo della ammissibilità in senso oggettivo della richiesta, occorre svolgere una precisazione.

Tale condizione sussiste senz'altro con riferimento agli interrogativi volti ad appurare il rapporto tra la delineata fattispecie e le modalità applicative di varie norme in tema di limiti alla spesa di personale introdotte dal legislatore nazionale in funzione di coordinamento della finanza pubblica, posto che le questioni interpretative concernenti le disposizioni di tale natura rientrano nella materia della "contabilità pubblica" su cui si esercita la funzione consultiva delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, così come definita 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).

Entro i suddetti limiti sono quindi ammissibili anche i quesiti n. 3, n. 4 e n. 5 sopra delineati, i quali, invece, non possono essere presi in considerazione in questa sede nella parte in cui, sostanzialmente, propongono di valutare se, nella fattispecie rappresentata, possa darsi luogo all'applicazione di istituti relativi al trattamento accessorio del personale, come disciplinati dalla contrattazione collettiva integrativa. Questo Collegio deve infatti rammentare che, secondo un'impostazione da tempo consolidata, le sezioni regionali di controllo non possono estendere il proprio ausilio consultivo fino a ricomprendere la definizione del significato (e quindi anche dell'ambito applicativo) di disposizioni dei contratti collettivi nazionali di lavoro, visto che il legislatore ha attribuito tale funzione all'ARAN, disciplinandone compiutamente l'esercizio in specie con gli articoli 46 e 49 del decreto legislativo 30 marzo 2011, n. 165 (cfr. deliberazioni n. 50/CONTR/2010 e 56/CONTR/2011 delle Sezioni riunite).

3. Venendo al merito delle questioni sollevate, questo Collegio ritiene anzitutto opportuno, rispetto all'istanza dell'Ente, invertire l'ordine di trattazione dei primi

due quesiti, posto che occorre, per logica, verificare l'effettiva rilevanza della considerata spesa di personale in rapporto all'applicazione dell'art. 33, comma 2, del d.l. n. 34 del 2019 e dell'art. 1, commi 557 e 562, della legge n. 296 del 2006, prima di eventualmente discutere delle modalità di distribuzione del relativo carico a detti fini.

Si tratta, quindi, in primo luogo di stabilire se le somme erogate, a titolo di trattamento stipendiale ed accessorio, al personale assegnato all'Ufficio centrale di bacino costituito per le esigenze connesse all'organizzazione e gestione del servizio di raccolta dei rifiuti nell'ambito di un bacino territoriale omogeneo, possano essere escluse dai calcoli relativi alle verifiche del rispetto dei limiti alla spesa del personale posti dall'art. 33, comma 2, del d.l. n. 34 del 2019 e dall'art. 1, commi 557 e seguenti, della legge n. 296 del 2006, nella misura in cui la società *in house* individuata per l'affidamento del servizio in questione provvederà a rimborsare tale spesa ai Comuni che sono titolari dei rapporti di lavoro con tale personale e a carico dei cui bilanci la spesa stessa viene imputata. Ciò, tenendo anche in considerazione che detto rimborso è espressamente previsto nelle convenzioni stipulate con il soggetto gestore del servizio e che riguarderà soltanto gli emolumenti riferibili alle attività (aggiuntive rispetto a quelle svolte nell'ambito dei rispettivi comuni di appartenenza) prestate dal personale per le esigenze dell'Ufficio di Bacino, così come risulteranno prima preventivate e poi puntualmente rendicontate dagli stessi Comuni.

3.1 In via preliminare si rammenta che l'art. 33 del d.l. n. 34 del 2019 è intervenuto in materia di determinazione delle capacità assunzionali degli enti territoriali, introducendo una disciplina marcatamente differente rispetto al regime vincolistico stabilito dalla normativa precedente, il quale era fondato sulla logica del c.d. *turnover* in modo che la possibilità di provvedere a nuovi ingressi di personale veniva ancorata ai risparmi di spesa conseguenti alle cessazioni registrate negli esercizi precedenti.

Nel nuovo sistema, i limiti alle assunzioni a tempo indeterminato da parte degli enti sono definiti sulla base di criteri tesi a verificare la sostenibilità

finanziaria della relativa spesa in una prospettiva costantemente dinamica. Per valutare la sussistenza di tale presupposto, l'indicatore di riferimento viene in generale identificato nella presenza di un equilibrato rapporto fra complessiva spesa di personale e media delle entrate correnti dell'ultimo triennio (in termini di accertamenti da conti consuntivi e al netto dell'accantonamento al Fondo crediti di dubbia esigibilità nell'ultimo bilancio di previsione).

Per quanto riguarda specificamente i comuni, le modalità di computo degli spazi assunzionali sono regolate dal comma 2 della disposizione in esame, nonché dal decreto interministeriale del 17 marzo 2020 attuativo del medesimo, nel quale il suddetto parametro di sostenibilità finanziaria viene concretamente declinato in valori soglia differenziati per fascia demografica e vengono altresì stabilite le percentuali ammesse di incremento annuale della spesa di personale per gli enti che evidenziano un'incidenza di questa rispetto alla media delle entrate correnti inferiore al valore soglia di riferimento. Gli aspetti di dettaglio dell'articolato in questione e le relative finalità sono stati ampiamente analizzati in diversi precedenti pareri delle sezioni regionali di controllo (cfr., ad esempio, deliberazioni n. 6/2021/PAR della Sezione regionale di controllo per la Puglia, n. 134/2020/PAR della Sezione regionale di controllo per la Lombardia e n. 91/2020/PAR di questa Sezione) ai quali è qui sufficiente rimandare.

In precedenti pronunciamenti di questa Corte, è stato osservato come la nuova disciplina dei vincoli assunzionali dei comuni, nel momento in cui individua uno dei termini considerati a tal fine nella complessiva spesa di personale degli enti, possa porre problemi di raccordo con l'art. 1, commi 557-*quater* e 562, della legge n. 296 del 2006, ovvero con le preesistenti norme che definiscono, con regole distinte a seconda della consistenza della popolazione, i limiti massimi della stessa spesa complessiva di personale secondo il meccanismo dei tetti di spesa fissi (cfr. deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 4/SEZAUT/2021/QMIG).

Ciò nonostante, risulta al contempo pacificamente assodato che quest'ultima normativa è da considerarsi tuttora pienamente vigente, in quanto avente finalità e

ambiti applicativi differenti rispetto alla esaminata novella legislativa (cfr. deliberazioni n. 164/2020/PAR della Sezione regionale di controllo per la Lombardia e n. 208/2021/PAR della Sezione regionale di controllo per la Campania). D'altro canto, ciò si evince dallo stesso citato decreto interministeriale del 17 marzo 2020 emanato in attuazione dell'art. 33, comma 2, del d.l. n. 34 del 2019, il cui articolo 7, comma 1, espressamente prevede che la maggior spesa per assunzioni di personale a tempo indeterminato avvenute entro gli spazi fissati nel decreto non rileva ai fini del rispetto dei limiti di spesa di cui all'art. 1, commi 557-*quater* e 562, della legge n. 296 del 2006. Da ciò consegue, pertanto, che permane a carico dei comuni l'obbligo di rispettare il pertinente tetto fissato dalle menzionate pregresse disposizioni di contenimento della spesa complessiva di personale e che, ai fini di tale verifica, non debba computarsi la quota di spesa relativa alle nuove assunzioni intervenute in conformità alla disciplina introdotta dall'art. 33, comma 2, del d.l. n. 34 del 2019.

3.2 Tanto premesso, si considera che la possibilità per gli enti di sottrarre specifiche spese di personale finanziate con fondi di derivazione esterna dall'ambito di applicazione dei diversi limiti di finanza pubblica relativi all'aggregato di spesa in questione o a determinati segmenti del medesimo, ha costituito il tema di numerosi pareri sia delle sezioni regionali di controllo (ivi compresa la scrivente Sezione) che delle sezioni centrali in funzione nomofilattica, taluni dei quali riferiti proprio alle menzionate disposizioni legislative sulle quali verte questo primo quesito esaminato (cfr. ad esempio, le deliberazioni della Sezione delle Autonomie n. 21/2014/QMIG e n. 23/2017/QMIG, nonché le deliberazioni di questa Sezione n. 116/2018/PAR e n. 91/2020/PAR).

Con riferimento a fattispecie di spese di personale (ad esempio, per nuove assunzioni, per il trattamento accessorio, per contratti di lavoro a tempo determinato, eccetera) la cui copertura finanziaria viene imputata a risorse provenienti da altri soggetti, pubblici o privati, estranei all'ente erogatore della spesa, tali precedenti pronunciamenti definiscono i presupposti che devono sussistere in concreto, affinché le medesime possano essere considerate non

assoggettate ai tetti di spesa in esame.

Orbene, a questo proposito questa Sezione ritiene che nella situazione rappresentata dal Comune istante non possa rinvenirsi una di tali necessarie condizioni, ovvero quella per cui la spesa in questione deve risultare eterofinanziata e, quindi, tale da avere un impatto assolutamente neutro sugli equilibri di bilancio dei Comuni interessati.

Tale assunto, per ora soltanto accennato, verrà tuttavia ripreso e meglio esposto in successivo paragrafo, laddove la stessa questione qui considerata sarà specificamente esaminata in rapporto ai limiti normativi relativi alle risorse destinate al trattamento accessorio del personale. Ciò in quanto, per quel che concerne invece questo primo quesito, la soluzione può poggiare principalmente su un chiaro argomento tratto dal dato letterale di vigenti disposizioni normative.

3.3 Si osserva, infatti, che il perimetro applicativo di entrambi i vincoli finanziari di cui alle norme in esame, come detto relativi in un caso al contenimento della complessiva spesa storica per il personale e nell'altro caso alla spesa per le assunzioni, risulta delineato a livello di normazione positiva, ovvero, rispettivamente, dall'art. 1, comma 557-*bis*, della legge n. 296 del 2006 e dall'art. 2, comma 1, lett. a), del citato decreto interministeriale del 17 marzo 2020, attuativo dell'art. 33, comma 2, del d.l. n. 34 del 2019.

Tali disposizioni, peraltro, nel proposito di definire, anche con indicazioni specifiche, l'area della spesa di personale oggetto delle regole di contenimento, adottano una formulazione sostanzialmente identica. In particolare, per quanto rileva in questa sede, si nota che, in base alla lettura combinata delle varie disposizioni considerate, sono considerate spese di personale e sono conseguentemente sottoposte ad entrambi i limiti di finanza pubblica in questione anche quelle sostenute *“per tutti i soggetti a vario titolo utilizzati, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture e organismi variamente denominati partecipati o comunque facenti capo all'ente”*.

Val la pena rilevare che l'assoggettamento a limitazione anche di tali specifiche voci di spesa si pone in linea con l'ottica consolidata e sostanziale, già

precedentemente seguita in altre occasioni e messa in luce da questa Corte (cfr. per esempio, deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 8/2011/SEZAUT/QMIG), con cui il legislatore mostra di considerare le esigenze di controllo e riduzione degli oneri di personale degli enti locali e degli organismi ad essi strettamente collegati.

In ogni caso, il testo delle disposizioni richiamate comporta evidentemente che, ai fini della verifica del rispetto da parte di un ente dei limiti finanziari in esame, sono conteggiate anche le spese relative a dipendenti assegnati presso organismi anche societari in qualche modo riconducibili all'ente stesso, e ciò avviene, in assenza di espresse indicazioni legislative, a prescindere da quale di tali soggetti effettivamente sopporta sul proprio bilancio i relativi oneri economici.

Da tale constatazione, questa Sezione conseguentemente inferisce che, in base alle stesse disposizioni, nel computo relativo ai considerati vincoli di spesa rientrano "*a fortiori*" quelle riferite al personale in regime ordinario di dipendenza funzionale ed organizzativa dell'ente di appartenenza, indipendentemente dalla eventuale circostanza che il relativo peso economico sia assunto da organismi dell'ente stesso.

In altre parole, quindi, si ritiene che, le spese di personale sostenute dagli enti che hanno disposto l'affidamento *in house* di propri servizi non possono essere escluse dall'applicazione dell'art. 1, commi 557 e ss., della legge n. 296 del 2006 e dell'art. 33, comma 2, del d.l. n. 34 del 2019, anche nel caso in cui l'incidenza delle spese stesse sui propri bilanci sia in qualche modo compensata da contributi destinati alla loro copertura e provenienti dalla società *in house*, posto che questa rientra a tutti gli effetti nella nozione di organismo "*facente capo*" agli enti medesimi.

4. Appurato quanto sopra, si passa quindi a trattare l'ulteriore quesito con il quale il Comune, concentrando l'attenzione sull'applicazione del considerato art. 33, comma 2, del d.l. n. 34 del 2019, domanda se le spese relative al trattamento fondamentale ed accessorio del personale assegnato all'Ufficio di bacino debbano essere computate ai fini dell'individuazione dei valori soglia dei soli (cinque)

comuni con cui è in essere il relativo rapporto d'impiego, oppure se ciascuno dei (diciotto) comuni partecipanti al bacino territoriale omogeneo debba conteggiare, rispetto all'ammontare complessivo di tali spese, una quota percentuale corrispondente al rapporto della relativa popolazione sul totale del bacino stesso o definita in base al diverso criterio di suddivisione concordato tra gli enti.

Una nota preliminare che va inserita a questo riguardo attiene al profilo di contraddittorietà che si rileva tra i termini in cui viene proposta tale questione e la rappresentazione del quadro fattuale ad esso sotteso. Ed invero, se per un verso le attività da svolgere da parte del personale assegnato all'Ufficio di bacino vengono descritte come "aggiuntive" rispetto alle ordinarie competenze istituzionali assolte presso l'Ente di appartenenza, per altro verso il dubbio sollevato viene riferito anche al trattamento stipendiale fondamentale di tale personale, ovvero alla parte della retribuzione senz'altro diretta a remunerare le relative prestazioni lavorative ordinarie. In altre parole, risulterebbe quindi che l'Ente istante proponga illogicamente di ripartire tra tutti i comuni facenti parte del bacino, ai limitati fini della determinazione dei suddetti valori soglia, non solo il peso del presumibile trattamento accessorio riconosciuto per le attività aggiuntive prestate presso l'Ufficio di bacino, ma anche quello concernente la componente retributiva corrispettiva delle attività svolte ad esclusivo servizio dell'Ente stesso.

4.1 Ciò precisato, si osserva anzitutto che la deliberazione n. 125/2020/PAR della Sezione regionale di controllo per la Lombardia, indicata nell'istanza quale possibile precedente espressione di un principio sulla necessaria distribuzione, ai fini dell'applicazione della nuova disciplina sulle capacità assunzionali dei comuni, delle spese relative al personale condiviso tra i vari enti facenti parte di una convenzione, per più di una ragione non può essere utilmente richiamata in relazione alla questione in esame.

Ciò, intanto, perché la tipologia di situazione considerata in quella sede mostra, rispetto a quella oggetto del presente esame, un elemento di differenziazione che assume rilievo determinante ai fini di cui si discute. Ed invero, nei frequenti casi di convenzione tra più comuni per la gestione dei rispettivi uffici

di segreteria comunale, oltre a stabilirsi un rapporto di servizio ed organizzativo del segretario con ciascuno dei comuni (per le ore lavorative rispettivamente fissate nella convenzione), ognuno di questi altresì concorre nella determinazione degli oneri retributivi da assumere a proprio carico, potendo quindi in tale sede valutare se la spesa è compatibile sia con l'obbligo di rispetto dei vincoli di finanza pubblica sia con le proprie disponibilità di bilancio. Diverso, invece, è il quadro dei rapporti che si instaura con la creazione dell'Ufficio centrale di bacino in base all'accordo dei comuni coinvolti, laddove le attività della struttura e, quindi, del personale ad essa assegnato, avvengono sotto la dipendenza funzionale del solo comune capofila di convenzione e, soprattutto, gli specifici emolumenti riconosciuti per tali attività sono determinati, mediante contrattazione, nell'ambito dei soli comuni a cui detto personale è legato dal rapporto di impiego, senza che gli altri comuni della convenzione possano influire sulla relativa spesa.

Il pronunciamento della sezione lombarda, inoltre, si occupa esclusivamente delle modalità di contabilizzazione delle spese di personale sostenute dai comuni convenzionati per la gestione degli uffici di segreteria, peraltro limitandosi a raccomandare a tutti i comuni il rispetto in tale sede del principio contabile generale della prevalenza della sostanza sulla forma di cui al n. 18 dell'allegato 1 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, specialmente laddove ciò possa avere rilevanza ai fini dell'applicazione del ridetto art. 33, comma 2, del d.l. n. 34 del 2019. Anche a questo riguardo, diversa risulta l'ottica in cui si colloca il quesito qui esaminato, il quale, ancorché riferito all'applicazione della medesima disposizione, propone piuttosto un tema di equa ripartizione in quel contesto dell'incidenza delle spese di personale relative ad attività svolte a beneficio anche degli altri comuni partecipanti al bacino territoriale omogeneo, mentre non involge affatto problemi di corretta contabilizzazione delle spese stesse.

Non si può non notare, infine, che il precedente richiamato non si occupa di individuare alcun criterio oggettivo di ripartizione delle spese di personale e, in particolare, non offre alcuno spunto a supporto dei criteri suggeriti nell'istanza all'odierno esame, ancorati alla dimensione della popolazione dei vari comuni del

bacino territoriale o rimessi all'accordo tra i medesimi.

4.2 Tanto chiarito, ai fini della soluzione del quesito in parola si ritiene che occorra tener in particolar conto, come sopra accennato, di un profilo del quadro fattuale come risulta rappresentato dall'Ente istante.

Dalla richiesta di parere, infatti, non risulta che, nell'ambito della convenzione sottoscritta *ex art. 30 TUEL* dagli enti rientranti nel bacino territoriale omogeneo ai fini della gestione comune del servizio di raccolta dei rifiuti, sia stata adottata alcuna delle formule organizzatorie previste dall'ordinamento che consentono modalità di utilizzazione temporanea di lavoratori presso ente locale diverso da quello di appartenenza.

Si fa riferimento, in particolare, a quelle forme di utilizzo condiviso di personale degli enti locali che apparirebbero senz'altro compatibili con le esigenze del caso, come, ad esempio, le ipotesi di assegnazione di dipendenti a tempo parziale presso altro ente di cui all'articolo 1, comma 557, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 e di cui all'articolo 14 del Contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL) del comparto Regioni ed autonomie locali sottoscritto in data 22 gennaio 2004 (quest'ultima espressamente dichiarata possibile anche per la gestione dei servizi in convenzione, in base al primo comma del citato art. 14).

Si tratta in questi casi di istituti in cui l'ente che beneficia dell'attività lavorativa di dipendenti di altre amministrazioni locali si sostituisce, per il tempo di utilizzo, sul piano finanziario, organizzativo e funzionale all'ente di appartenenza (cfr. deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 23/SEZAUT/2016/QMIG). La relativa disciplina, inoltre, comprende norme specifiche in ordine ai criteri di ripartizione degli oneri finanziari tra gli enti interessati (cfr., ad esempio, il comma 7 del ridetto art. 14, del CCNL 22 gennaio 2004, nonché l'art. 17, comma 6, del CCNL relativo al comparto Funzioni Locali sottoscritto il 21 maggio 2018) e, comunque, rimanda ad accordi preventivi tra gli enti stessi per quanto non direttamente regolato (cfr. nuovamente l'art. 14, primo comma, CCNL 22 gennaio 2004).

Appare quindi evidente che, se gli enti del bacino avessero provveduto, in

occasione della convenzione per la gestione comune del servizio o in qualunque altra sede e momento, a definire anche tali aspetti secondo i modelli resi disponibili dalle disposizioni legislative e contrattuali, non sarebbe sorto il problema della suddivisione, ai soli fini dell'applicazione dell' art. 33, comma 2, del d.l. n. 34 del 2019, della spesa relativa alle attività svolte dai dipendenti dell'Ufficio di bacino, posto che ciascun comune avrebbe computato la quota di spesa effettivamente sostenuta in base agli accordi.

4.3 In mancanza di tali condizioni, questo Collegio ritiene allora che, riguardo alla questione considerata, assuma rilievo dominante un altro principio generale emerso nella giurisprudenza consultiva e affermato, in particolare, in alcune pronunce con valenza nomofilattica rese proprio con riferimento a disposizioni legislative di contenimento della spesa di personale.

Muovendo dal tendenziale riconoscimento del loro carattere imperativo, risulta così infatti ribadito che, dinanzi alle disposizioni emanate in tale materia, occorre privilegiare interpretazioni il più possibile aderenti al relativo tenore letterale, piuttosto che opzioni ermeneutiche additive o derogatorie (cfr. deliberazioni della Sezione delle Autonomie n. 27/SEZAUT/2013/QMIG, n. 28/SEZAUT/2015/QMIG, n. 16/SEZAUT/2016/QMIG). Da ciò è stato poi ricavato che, in assenza di norme espresse, è esclusa la possibilità di far ricorso, con finalità correttive di presunte distorsioni derivanti dall'applicazione di tali disposizioni, a conteggi virtuali circa i valori presi in considerazione dalle medesime (cfr. in particolare la deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 25/SEZAUT/2014/QMIG).

In conclusione, pertanto, questa Sezione è dell'avviso che, considerando sia la formulazione del ridetto art. 33, comma 2, d.l. n. 34 del 2019 sia i termini della situazione considerata, non sussistano i presupposti di diritto e di fatto per poter avallare l'ipotesi di suddivisione figurativa delle spese di personale relative all'Ufficio di bacino tra i Comuni facenti parti del bacino stesso.

Sebbene appaia a questo punto superfluo, vale comunque la pena di evidenziare anche che la stessa modalità di riparto ipotizzata dall'Ente istante,

basata sulla percentuale della popolazione residente in ciascun comune rispetto a quella totale di tutti i comuni del bacino, non può assurgere a criterio indiscutibilmente ed obiettivamente corretto con riferimento ad una spesa riguardante un settore così articolato ed eterogeneo qual è quello della gestione dei rifiuti, dove vari altri fattori possono incidere sul grado di utilizzo da parte di un comune dei servizi organizzati in modo unitario. Né risulta possibile a tal fine consentire la rimessione di tali criteri all'accordo tra i comuni, posto che l'evidenziata natura cogente della disposizione in questione non ammette deroghe su base volontaria.

5. I successivi quesiti, rispettivamente, terzo, quarto e quinto, sono accomunati dal fatto di proporre una questione simile in tema di trattamento accessorio del personale assegnato all'Ufficio di bacino, distinguendosi tra loro soltanto in relazione alle diverse disposizioni della contrattazione integrativa di cui viene ipotizzata l'applicazione. Tenendo conto di quanto più sopra precisato circa i limiti in cui detti quesiti rientrano nell'ambito di esercizio di questa funzione consultiva, si ritiene che sussistano le condizioni per procedere ad un esame congiunto dei medesimi, in cui si tratta fundamentalmente di stabilire se le somme che il soggetto gestore del servizio di raccolta dei rifiuti rimborserà ai Comuni in quanto da questi destinate al sistema incentivante del personale dell'Ufficio di bacino, soggiacciono o meno, in presenza di determinate condizioni, ai vincoli legislativi posti in materia di trattamento accessorio del personale degli enti locali, e quindi, *ratione temporis*, all'ambito di applicazione dell'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75.

Tale disposizione, riproponendo sostanzialmente lo schema degli analoghi vincoli finanziari previsti in materia da norme previgenti (precisamente, dall'articolo 9, comma 2-*bis*, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122, nonché poi dall'articolo 1, comma 236, della legge 28 dicembre 2015, n. 208), fissa, con decorrenza dal 1° gennaio 2017, un tetto alla spesa complessiva annuale di ciascuna pubblica amministrazione per il trattamento accessorio dei propri dipendenti, la quale non può eccedere il

corrispondente ammontare determinato nell'anno 2016.

5.1 Con riferimento ai limiti di finanza pubblica concernenti il trattamento accessorio del personale degli enti territoriali, esiste una serie di pronunciamenti della magistratura contabile consolidatisi negli anni, i quali, a fronte del comune dato letterale delle varie disposizioni succedutesi in materia, mai palesanti deroghe espresse all'ambito oggettivo di applicazione delle prescrizioni ivi contenute, hanno invece valorizzato un'interpretazione funzionale delle medesime, giungendo così a riconoscere una serie di ipotesi di emolumenti accessori attribuiti al personale per i quali risulterebbe predicabile, in presenza di determinati presupposti, la non assoggettabilità al vincolo finanziario in questione (per una rassegna di tale casistica, si fa rinvio alla disamina completa e ragionata condotta nella deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Lombardia n. 334/2018/QMIG, nonché al quadro sintetico ed aggiornato illustrato nelle deliberazioni di questa Sezione n. 56/2019/PAR e n. 91/2020/PAR).

Tra le categorie di situazioni individuate in via interpretativa come possibili eccezioni alla regola generale dell'invalidità del limite al complessivo trattamento accessorio del personale, ai fini del presente esame viene in rilievo, in particolare, quella dei compensi accessori aventi copertura in specifici finanziamenti provenienti da altri soggetti esterni (restando entro l'ambito delle pronunce aventi valore nomofilattico, si fa riferimento al filone interpretativo inizialmente adottato per altri limiti di finanza pubblica nella deliberazione delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 7/CONTR/2011 e poi sviluppato, in questo specifico campo, principalmente dalle deliberazioni della Sezione delle Autonomie n. 20/SEZAUT/2017/QMIG e n. 23//SEZAUT/2017/QMIG).

Dall'insieme delle deliberazioni di orientamento generale appena richiamate, possono in particolare ricavarsi i presupposti che devono in concreto sussistere nelle fattispecie della suddetta tipologia, affinché le medesime possano essere considerate non assoggettate al tetto di spesa di cui al ridetto dell'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017. Il Comune istante mostra di conoscere puntualmente tali condizioni, ed in particolare l'esposizione ricostruttiva di esse svolta in altra

pronuncia di questa Sezione (deliberazione n. 51/2020/PAR), visto che nella richiesta di parere si premura di cercare di dimostrare la ricorrenza nella situazione concreta che lo riguarda. E così, come si è riportato nella parte in fatto, nell'istanza si afferma, segnatamente: che il soggetto gestore che rifonderà i Comuni della spesa per il trattamento accessorio dei dipendenti dell'Ufficio di bacino sarà società partecipata interamente pubblica; che le attività lavorative svolte nell'ambito dell'Ufficio saranno "aggiuntive" rispetto alle ordinarie competenze istituzionali presso gli enti di appartenenza; che le risorse di cui si discute saranno contraddistinte da un vincolo di destinazione predeterminato, sia pur in base non alla legge ma bensì agli accordi tra i Comuni del bacino; che le spese conseguenti saranno definite preventivamente e poi rendicontate al soggetto gestore ai fini del rimborso; che, conseguentemente, la spesa in questione è da considerarsi eterofinanziata e con impatto assolutamente neutro sugli equilibri dei Comuni interessati.

5.2 Come sopra anticipato, è proprio su quest'ultimo elemento che si appunta l'attenzione di questa Sezione, per giungere, in definitiva, ad una conclusione opposta a quella indicata dall'Ente istante.

In quanto partecipi del già cennato carattere cogente che connotano le norme volte al contenimento della spesa di personale degli enti locali, anche le disposizioni che pongono limiti all'espansione del trattamento accessorio dei dipendenti sono di stretta interpretazione e, pertanto, si applicano in via di principio a prescindere da ogni considerazione sulla fonte delle risorse impiegate, e quindi anche nel caso in cui un ente disponga di fondi aggiuntivi derivanti da incrementi di entrata (cfr. deliberazione delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 51/2011).

Su tale base di partenza, la considerata ipotesi derogatoria alla normale operatività dei vincoli legislativi in questione è stata elaborata dalla giurisprudenza consultiva della Corte dei conti con riferimento esclusivo alle situazioni in cui la spesa per la retribuzione integrativa del personale risulta alimentata con provviste finanziarie provenienti dalle disponibilità di altri enti pubblici o privati estranei

all'ente erogante, cioè con risorse diverse da quelle di pertinenza di quest'ultimo.

Al riguardo, si ritiene tuttavia che tale circostanza non ricorra nella fattispecie qui posta in esame, in cui gli emolumenti accessori riconosciuti da taluni enti locali ai propri dipendenti assegnati all'Ufficio centrale di bacino sono finanziati con il contributo erogato a copertura dalla società *in house* costituita dagli stessi enti per l'affidamento del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti.

Tale convincimento si fonda sulla considerazione dell'origine dei mezzi finanziari essenziali che possono entrare nella disponibilità gestoria della società in questione nell'ambito della propria attività.

Vengono così in rilievo, anzitutto, gli apporti inizialmente conferiti dagli enti locali soci in sede di formazione dell'organismo societario ai fini della costituzione del relativo capitale sociale.

Nel contratto di servizio, o nelle altre convenzioni stipulate per regolare le modalità di svolgimento del servizio, può essere inoltre previsto a carico degli stessi enti affidatari il pagamento di un corrispettivo finalizzato alla copertura dei relativi costi o, comunque, a garantire il mantenimento dell'equilibrio economico della gestione societaria.

Nel caso del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti, gli stessi accordi con gli enti locali affidatari possono anche riconoscere a favore della società forme di incameramento degli introiti della tassa sui rifiuti (TARI), la quale, ciò nondimeno, non perde la sua natura di tributo di spettanza comunale, i cui soggetti attivi sono gli enti nel cui territorio si considerano prodotti, in base ai criteri stabiliti dalla legge, i rifiuti medesimi.

Trattandosi poi di fattispecie di ricorso al modello *in house* per l'erogazione delle prestazioni di pubblico servizio, si considera anche che costituisce requisito (funzionale) di legittimità dell'affidamento la circostanza per cui l'organismo aggiudicatario realizzi la parte assolutamente preponderante della propria attività a favore degli enti locali di riferimento. Ciò fa quindi ritenere che la società *in house* non abbia la possibilità di reperire altri mezzi finanziari in modi diversi da quelli sopra descritti o, quantomeno, che ciò avvenga in misura del tutto marginale.

Risulta, insomma, che le disponibilità finanziarie gestite dalla società in questione e che, nel caso specifico, sono utilizzate per riconoscere il contributo a copertura degli oneri di personale relativi all'Ufficio centrale di bacino, sono sostanzialmente risorse provenienti dagli stessi enti locali soci affidatari del servizio o, comunque, di pertinenza dei medesimi.

Tale constatazione conduce a ritenere come non soddisfatto, nella fattispecie esaminata, uno dei presupposti essenziali richiesti dalla giurisprudenza della Corte per poter riconoscere la non applicabilità dei limiti di spesa in questione, ovvero il necessario etero-finanziamento della spesa per i compensi accessori, posto che le somme a copertura provenienti dalla società *in house* sono in realtà risorse proprie degli enti locali soci, il cui impiego ha certamente inciso sulla relativa gestione di bilancio, senz'altro in termini di maggiori oneri (relativamente ai conferimenti nel capitale sociale e agli eventuali corrispettivi per il servizio), oppure di minori entrate (nel caso di devoluzione alla società di quote degli incassi TARI).

In definitiva, quindi, questa Sezione esprime l'avviso per cui le somme riconosciute dalla società affidataria *in house* del servizio di gestione dei rifiuti a favore dei Comuni del considerato bacino territoriale omogeneo e destinate a finanziare compensi aggiuntivi ai dipendenti degli stessi Comuni assegnati all'Ufficio di bacino, non possono essere sottratte dal computo relativo al rispetto del limite complessivo per il trattamento accessorio del personale stabilito dall'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017.

Siffatta soluzione, peraltro, appare coerente con altro principio generale, espresso in pronunce nomofilattiche anche in relazione al tema dei vincoli legislativi alle spese di personale (cfr. deliberazioni delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 3/2011, n. 4/2011 e n. 3/2012, nonché deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 8/2011) e che deve quindi fungere da cornice entro cui svolgere le operazioni interpretative delle disposizioni in materia, ovvero il principio per cui la costituzione di società pubbliche, come l'acquisizione o il mantenimento di partecipazioni societarie, non può offrire ad un'amministrazione pubblica lo strumento per eludere norme di contenimento della spesa emanate dal legislatore

in funzione di coordinamento della finanza pubblica.

P.Q.M.

nelle esposte considerazioni è il parere della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Liguria sulla richiesta avanzata dal Comune di Taggia.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, a cura del funzionario preposto all'attività di supporto della Sezione, al Sindaco del Comune di Taggia (IM).

Così deliberato nella camera di consiglio del 15 novembre 2021, condotta da remoto tramite videoconferenza.

**Il Magistrato relatore**

*(Claudio Guerrini)*

**Il Presidente**

*(Maria Teresa Polverino)*

Depositato in Segreteria **il 16 dicembre 2021**

Il Funzionario Preposto

*(Antonella Sfettina)*