



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'UMBRIA

Composta dai Magistrati:

Dott. Fulvio Maria Longavita	Presidente
Dott. Vincenzo Busa	Consigliere Relatore
Dott. Francesco Belsanti	Primo Referendario
Dott.ssa Beatrice Meniconi	Primo Referendario

nella Camera di consiglio dell'11 settembre 2017

VISTO l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione;

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;

VISTO il R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, recante il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, e le successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti e le successive modificazioni ed integrazioni;

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

VISTA la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14 del 16 giugno 2000, recante il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte, modificata dalle deliberazioni delle medesime Sezioni riunite nn. 2 del 3 luglio 2003 ed 1 del 17 dicembre 2004 e la deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229/CP del 19 giugno 2008;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 4 giugno 2009, n. 9, contenente "modificazioni ed integrazioni degli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo";

VISTO il D.L. del 1 luglio 2009, n.78, convertito con modificazioni dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, recante, tra l'altro, disposizioni in materia di attività consultiva della Corte dei conti;

VISTE le leggi n. 15 del 4 marzo 2009 e n. 69 del 18 giugno 2009;

VISTA la nota del Consiglio delle Autonomie dell'Umbria in data 4 luglio 2017, prot. C.dc. n. 1361 in pari data, con la quale è stata trasmessa una richiesta di parere del Presidente dell'Unione dei Comuni del Trasimeno, datata 29 giugno 2017, ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 5 giugno 2003;

VISTA l'ordinanza con la quale il Presidente ha deferito la decisione sulla richiesta di parere all'esame collegiale della Sezione convocata per la data odierna;

UDITO il relatore, Cons. Vincenzo Busa;

FATTO

Il Presidente dell'Unione dei Comuni del Trasimeno, con nota del 29 giugno 2017 ha inoltrato una richiesta di parere, ex art. 7, comma 8, della l. n. 131/2003, in merito alla "possibilità per l'Unione di Comuni [...] di assumere nuovo personale dipendente a tempo determinato, oltre a quanto consentito dalle capacità assunzionali (quote giuridiche) dei Comuni associati, al fine di svolgere le funzioni di Organismo intermedio [...] delegate e finanziate dalla Regione Umbria, in assenza del corrispondente trasferimento all'Unione di personale dipendente regionale addetto a quelle stesse funzioni";

ha chiesto altresì di conoscere "se gli importi del finanziamento possano essere esclusi, per la quota parte finanziata con fondi europei dalla spesa del personale, ai fini del rispetto delle limitazioni previste dalla normativa vigente in materia" e, infine, quale sia "il momento in cui cessa per l'Unione dei Comuni il rispetto della invarianza della spesa di cui al comma 5 dell'art. 32 del TUEL e si può procedere a nuove assunzioni con le modalità previste dal medesimo art. 32, comma 5, come modificato dall'art. 22, comma 5-bis del D.L. 24 aprile 2017, n. 50".

Il Consiglio delle Autonomie Locali ha trasmesso la riferita richiesta di parere con nota-pec del 5 aprile 2017, pervenuta a questa Sezione in pari data, prot. n. 923.

DIRITTO

1. L'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003 - disposizione che costituisce il fondamento normativo della funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti - attribuisce alle Regioni e, tramite il Consiglio delle Autonomie locali,

se istituito, anche ai Comuni, Province e Città metropolitane la facoltà di richiedere alla Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

Preliminarmente, la Sezione è chiamata a verificare i profili di ammissibilità soggettiva (legittimazione dell'organo richiedente) e oggettiva (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica, generalità ed astrattezza del quesito proposto, mancanza di interferenza con altre funzioni svolte dalla magistratura contabile o con giudizi pendenti presso la magistratura civile o amministrativa).

2. In relazione al primo profilo, trattandosi, nel caso di specie, di richiesta formulata dal Presidente di una Unione di Comuni, è necessario soffermarsi sull'individuazione degli Enti soggettivamente legittimati a formulare richieste di parere.

La verifica della preliminare ammissibilità della richiesta dei pareri formulati a questa Corte in base all'art. 7, comma 8, della l. n. 131/2003, segue gli indirizzi ed i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva delineati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004, quali integrati dalle successive delibere n. 5-AUT/2006, n. 9-AUT/2009, n. 13/2007/SEZAUT, 4/2014/SEZAUT e 54-Contr./2010 delle Sezioni Riunite.

In particolare, nell'adunanza del 27 aprile 2004, la Sezione delle Autonomie ha osservato che *"la legittimazione a richiedere pareri è circoscritta ai soli Enti previsti dalla norma, stante la natura speciale che essa assume rispetto alla ordinaria sfera di competenze assegnate alla Corte."*

Successivamente, con la deliberazione n. 13/2007/SEZAUT, la Sezione delle Autonomie ha richiamato tali indirizzi, per i quali *"l'elencazione contenuta nel comma 8 è stata considerata [...] tassativa [] e, per questo motivo, è stata esclusa la possibilità di estendere ad altri enti la legittimazione a chiedere pareri alla Corte dei conti. La natura tassativa dell'elenco è provata anche dalla considerazione che l'elencazione (Regioni, Comuni, Province, Città metropolitane) riproduce letteralmente quella dell'articolo 114 della Costituzione, nel testo sostituito dall'art. 1 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, della quale l'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003 è norma di attuazione."*

La Sezione delle Autonomie, nella deliberazione n. 4/2014/SEZAUT, ha nuovamente affrontato la questione della legittimazione a formulare richieste di parere in relazione ad un ulteriore e diverso profilo. In particolare, si è trattato di stabilire se considerare ammissibili dal punto di vista soggettivo le richieste di parere presentate da enti che, pur se astrattamente legittimati, abbiano rivolto quesiti relativi ad interessi non ad essi direttamente afferenti, ma riguardanti enti od organismi *latu sensu* partecipati. Anche in tale circostanza la Sezione delle Autonomie ha ribadito la tassatività dell'elencazione recata dall'articolo 7, comma 8 della legge n. 131/2003, affermando che *"in base al criterio della legittimazione non avrebbero potuto formulare il quesito Consorzi ed Unioni di Comuni"*.

Le Sezioni regionali di controllo si sono uniformate a tali indirizzi. Basti ricordare, per tutte, le deliberazioni n. 213/2016/PAR del 19 luglio 2016 della Sezione regionale di controllo per la Lombardia e la recente n. 10/2017/PAR del 6 giugno 2017 della Sezione regionale di

controllo per l'Emilia – Romagna, che contengono riferimenti a ulteriori deliberazioni delle Sezioni regionali.

Sulla base di tali presupposti, si osserva che la richiesta di parere all'esame del Collegio, benché formalmente intestata ad un Ente non compreso tra quelli per i quali l'articolo 7, comma 8 della legge 5 giugno 2003 n. 131 (*id est* l'Unione di Comuni), risulta sottoscritta dal Presidente dell'Unione dei Comuni del Trasimeno, che è anche Sindaco del Comune di Città della Pieve, come facilmente verificabile; il Presidente delle Unioni di Comuni, infatti, "è scelto tra i Sindaci dei Comuni associati" ex articolo 32, comma 3 del TUEL.

Considerato, pertanto, che la richiesta di parere può essere riferita anche al sindaco del Comune di Città della Pieve e che i Comuni sono tra gli Enti legittimati a formulare richieste di pareri ai sensi del citato art. 7, comma 8 della L. n. 131/2003, la Sezione ritiene, conclusivamente, che la formale intestazione della richiesta di parere all'Unione dei Comuni del Trasimeno non costituisca motivo sufficiente per disattendere la stessa, ritenendola soggettivamente inammissibile.

3. Occorre quindi accertare la sussistenza delle condizioni oggettive della richiesta (come precisate dalla Sezione delle Autonomie con il citato atto di indirizzo del 27 aprile 2004) e, in particolare, verificare sia l'attinenza con la materia della contabilità pubblica, sia i requisiti di generalità ed astrattezza della richiesta, onde evitare che essa implichi valutazioni di comportamenti amministrativi, specie se connessi ad atti già adottati o comportamenti espletati ovvero ad indagini della procura regionale o di giudizio innanzi alla sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti, oppure a controversie penali, civili o amministrative.

4. La funzione che l'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131 attribuisce alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti concorre a individuare una nozione strettamente riferita ad attività contabili in senso stretto. Pertanto, anche se la materia della contabilità pubblica non può ridursi alla sola tenuta delle scritture contabili ed alla normativa avente ad oggetto le modalità di acquisizione delle entrate e di erogazione delle spese, essa non investe qualsiasi attività degli Enti che abbia comunque riflessi di natura finanziario-patrimoniale. Se così fosse, ciò non solo rischierebbe di vanificare lo stesso limite imposto dal legislatore, ma comporterebbe l'estensione dell'attività consultiva delle Sezioni regionali a tutti i vari ambiti dell'azione amministrativa con l'ulteriore conseguenza che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti diventerebbero organi di consulenza generale delle autonomie locali.

Per le ragioni sopra esposte la medesima Sezione delle Autonomie ha altresì evidenziato, nella citata pronuncia del 2006, *"l'esigenza che la nozione di contabilità pubblica strumentale alla funzione consultiva assuma un ambito limitato alla normativa e ai relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziario-*

contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli. Se è vero, infatti, che ad ogni provvedimento amministrativo può seguire una fase contabile, attinente all'amministrazione di entrate e spese ed alle connesse scritture di bilancio, è anche vero che la disciplina contabile si riferisce solo a tale fase "discendente" distinta da quella sostanziale, antecedente, del procedimento amministrativo, non disciplinata da normative di carattere contabilistico".

A loro volta, le Sezioni riunite in sede di controllo di questa Corte dei conti, intervenendo in sede di coordinamento (con deliberazione 17 novembre 2010, n. 54) ai sensi dell'art. 17, comma 31 del D.L. 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione unitaria della materia della 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 tuttavia in senso dinamico, anche in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri.

È stato, altresì, precisato, sia dalle SS.RR. anzi citate che dalla Sezione delle Autonomie, che la funzione consultiva della Corte dei conti non può tradursi in una indebita ingerenza nell'attività discrezionale oltre che nella concreta attività gestionale ed amministrativa, attività che ricadono nella esclusiva competenza dell'autorità che le svolge, né può in concreto interferire con competenze di altri organi giurisdizionali. Infatti, come precisato nei sopra richiamati atti di indirizzo nonché da un consolidato orientamento delle Sezioni di controllo (ex multis, Sez. Lombardia, del. n. 78/2015; Sez. Trentino/Alto Adige, del. n. 3 e n. 17 del 2015), nella funzione consultiva della Corte dei conti possono rientrare le sole domande volte ad ottenere l'esame da un punto di vista astratto di questioni aventi carattere generale, che non concernano atti o comportamenti dell'Amministrazione suscettibili di formare oggetto di iniziative giudiziarie proprie della Procura della Corte dei conti o di altra Magistratura.

In altri termini, il parere deve tendere ad individuare o a chiarire regole di contabilità pubblica, non già a suggerire soluzioni a scelte discrezionali dell'ente ipoteticamente foriere di responsabilità riservate alla competenza di altri organi magistratuali.

5. Pertanto, nell'ambito dell'attività consultiva possono essere ricomprese richieste di parere che implicino la trattazione, da un punto di vista astratto, di temi a carattere generale. Non rientrano, per converso, nell'attività consultiva richieste di parere che vertano su specifici comportamenti amministrativi già adottati o da adottare.

Nel caso in esame, si osserva che il quesito, benché tragga origine da un fatto gestionale dell'Ente, concerne pur sempre la portata e l'ambito applicativo di disposizioni generali: la Sezione ritiene pertanto di potersi esprimere sulla fattispecie dedotta nella richiesta del Sindaco del Comune di Città della Pieve, desumendone principi di carattere generale e rendendo quindi il parere in astratto, senza pregiudicare le decisioni e le scelte dell'Amministrazione.

Si ritiene, in sintesi, che il richiesto parere rilevi sotto il profilo della contabilità, intesa

quest'ultima nell'accezione dinamica delineata dalle Sezioni Riunite di questa Corte, con la delibera 54/CONTR/2010, posto che attiene all'interpretazione di norme di coordinamento di finanza pubblica e, in particolare, all'ambito dei limiti posti alla spesa di personale e quindi all'osservanza dei vincoli introdotti dalla legge, che si riflettono sulla formazione e gestione dei bilanci pubblici.

Anche in ordine al profilo oggettivo, pertanto, la richiesta di parere è da ritenersi ammissibile.

6. Valutati positivamente i profili dell'ammissibilità soggettiva ed oggettiva della richiesta, si rileva, quanto al merito, che il quesito attiene alle modalità di utilizzo delle risorse, nel quadro degli specifici obiettivi di contenimento della spesa, sanciti dai principi contenuti nelle leggi che sovrintendono al coordinamento della finanza pubblica, nonché alla salvaguardia degli equilibri di bilancio. In particolare, il quesito riguarda i vincoli assunzionali ed i limiti alle spese del personale posti dalla legge e, più precisamente, la loro eventuale cogenza anche per l'esercizio delle funzioni – finanziate con fondi europei – delegate all'Unione di Comuni nella sua qualità di "organismo intermedio" così designato dall'Autorità di gestione Regione Umbria, ai sensi dell'art. 123 del regolamento UE recante, tra l'altro, disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale.

7. Al riguardo, la Sezione delle Autonomie di questa Corte, con la recente deliberazione n. 20/2017 ha ribadito il principio, già enunciato in precedenza (cfr. ex pluribus, deliberazione n. 21/2014), secondo cui i compensi dovuti al personale, a valere sui fondi comunitari e corrisposti secondo le norme del diritto nazionale e dell'Unione europea, per l'attuazione di progetti finanziati dall'Unione europea, non rientrano nell'ambito di applicazione delle norme nazionali che pongono limiti all'assunzione e alla spesa del personale, a condizione che siano congruamente predeterminati nel loro ammontare e funzionali allo svolgimento di attività previste nei progetti oggetto di finanziamento comunitario.

8. Al pari delle altre Sezioni regionali di controllo, che si sono occupate dell'argomento (cfr. Sez. Contr.), anche la scrivente non ha motivi per discostarsi dal richiamato principio generale enunciato dalla Sezione delle Autonomie, secondo cui – come si è detto – i vincoli assunzionali e i limiti di spesa del personale non rilevano qualora dette spese siano finanziate da fondi comunitari e costituiscano oggetto di programmazione specifica, finalizzata alla realizzazione dei progetti finanziati dall'Unione europea.

9. La deroga all'ambito applicativo delle norme nazionali che pongono limiti all'assunzione di personale si giustifica con riguardo a risorse comunitarie vincolate alla realizzazione dello scopo pubblico per il quale sono state stanziare (cfr. Corte Costituzionale n. 184/2016). Così che la deroga ai limiti assunzionali è consentita a condizione che il personale remunerato con le (e fino a concorrenza delle) risorse comunitarie risulti ben individuato ed applicato – all'esito della procedura di rendicontazione - in attività di sostegno delle iniziative progettuali finanziate ed effettivamente funzionali al conseguimento dell'obiettivo incentivato. In altri termini, la predetta deroga è ammissibile nella misura dell'effettivo

concorso della spesa del personale alla realizzazione del progetto finanziato dalla Comunità europea.

10. Resta inteso che laddove non si tratti di entrate di provenienza esterna (*sub specie*, comunitaria), qualificate da un vincolo di destinazione, l'ambito applicativo del vincolo assunzionale si estende a tutto il personale dell'Unione. Il limite di spesa, rilevando come un onere per il comparto pubblico, trova applicazione, in particolare, a fronte di finanziamenti regionali o statali, come chiarito, tra le altre, dalla deliberazione n. 137 del 30 maggio 2017 della Sezione regionale per il Molise.

11. Con il terzo quesito si chiede di conoscere il momento in cui viene a cessare per l'Unione dei Comuni il rispetto della invarianza della spesa di cui al comma 5 dell'art. 32 del TUEL e si può, quindi, procedere a nuove assunzioni con le modalità previste dal medesimo art. 32, comma 5, come modificato dall'art. 22, comma 5-bis del D.L. 24 aprile 2017, n. 50. L'articolo 32, comma 5 del TUEL stabilisce che *"all'unione sono conferite dai comuni partecipanti le risorse umane e strumentali necessarie all'esercizio delle funzioni loro attribuite. Fermi restando i vincoli previsti dalla normativa vigente in materia di personale, la spesa sostenuta per il personale dell'Unione non può comportare, in sede di prima applicazione, il superamento della somma delle spese di personale sostenute precedentemente dai singoli comuni partecipanti. A regime, attraverso specifiche misure di razionalizzazione organizzativa e una rigorosa programmazione dei fabbisogni, devono essere assicurati progressivi risparmi di spesa in materia di personale. [...]"*

Dalla lettura del riportato testo di legge si può constatare che non è previsto un "momento in cui cessa per l'unione dei Comuni il rispetto della invarianza della spesa e si può procedere a nuove assunzioni", come ipotizzato e presupposto dalla presente richiesta di parere.

Al contrario, dopo la fase di *"prima applicazione"* - in cui *"la spesa sostenuta per il personale dell'Unione non può comportare il superamento della somma delle spese di personale sostenute dai singoli Comuni partecipanti"* - è previsto che, *"a regime"*, *"devono essere assicurati progressivi risparmi di spesa in materia di personale."*

Le possibilità di assumere personale sono invece espressamente previste e disciplinate dall'ultimo periodo del citato art. 32, comma 5, secondo il quale *"i comuni possono cedere, anche parzialmente, le proprie capacità assunzionali all'unione di comuni di cui fanno parte."*

P.Q.M.

Nelle su estese considerazioni è il parere di questa Sezione.

DISPONE

che, a cura della Segreteria, copia della presente deliberazione sia trasmessa all'Unione dei Comuni del Trasimeno, per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali dell'Umbria.

Così deliberato in Perugia nella Camera di consiglio dell'11 settembre 2017.

Il Relatore
f.to Vincenzo Busa

Il Presidente
f.to Fulvio Maria Longavita

Depositata il 13 settembre 2017

Il Preposto della Sezione
f.to Roberto Attilio Benedetti