



*Corte dei Conti*

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati:

dott. Marco Pieroni	presidente
dott. Tiziano Tessaro	consigliere
dott.ssa Gerarda Maria Pantalone	consigliere
dott. Marco Scognamiglio	referendario
dott.ssa Elisa Borelli	referendario
dott.ssa Ilaria Pais Greco	referendario (relatore)

**Adunanza del 4 maggio 2022**

**Richiesta di parere dell'Unione dei Comuni modenesi dell'area Nord (MO)**

Visto l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

Vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

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

Visti la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e il decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito con modificazioni dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639, recanti disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei conti;

Visto l'articolo 17, comma 31, del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102;

Visto l'articolo 6, comma 4, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti di cui alla deliberazione delle Sezioni Riunite del 16 giugno 2000, n. 14, e successive modificazioni;

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;

Vista la legge della Regione Emilia-Romagna 9 ottobre 2009, n. 13, istitutiva del Consiglio delle autonomie locali;

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie del 4 giugno 2009 n. 9/SEZAUT/2009/INPR;

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie del 19 febbraio 2014 n. 3/SEZAUT/2014/QMIG;

Viste le deliberazioni delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 8 del 26 marzo 2010 e n. 54 del 17 novembre 2010;

Vista la "convenzione sulle attività di collaborazione in merito all'esercizio delle funzioni di controllo e consultiva di cui alla legge n. 131 del 2003" tra la Regione Emilia-Romagna, questa Sezione regionale di controllo ed il Consiglio delle autonomie locali;

VISTA la deliberazione n. 11/2022/INPR del 21 dicembre 2021 e del 26 gennaio 2022 con la quale la Sezione ha approvato il programma di lavoro per l'anno 2022;

Vista la richiesta di parere avanzata dal Presidente dell'Unione dei Comuni modenesi dell'area Nord (Mo) in data 22 febbraio 2022;

Vista la nota di sintesi istruttoria del gruppo tecnico del Consiglio delle autonomie locali sulla richiesta di parere formulata, inviata a questa Sezione in data 20 aprile 2022;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 31 del 3 maggio 2022 con la quale la Sezione è stata convocata per l'odierna camera di consiglio;

udito nella camera di consiglio il relatore, referendario Ilaria Pais Greco;  
ritenuto in

### **FATTO**

Il Presidente dell'Unione dei Comuni modenesi dell'area Nord ha rivolto a questa Sezione una richiesta di parere, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, chiedendo se sia corretto che, nel caso di recesso dall'Unione di un Comune relativo alla singola funzione alla stessa precedentemente conferita, l'Unione non debba "ricomprimere" la propria spesa per il personale e la propria capacità assunzionale oltre i limiti del personale restituito ed ancora in servizio. In particolare, l'istante ritiene che l'Unione, a seguito di recesso volontario del Comune, abbia diritto "a trattenere la quota proporzionale del personale dallo stesso Comune trasferito e tuttavia cessato e non sostituito nella funzione conferita (perché collocato dall'Unione su altre funzioni o, semplicemente, non sostituito)". "L'unione - secondo la prospettazione del richiedente -, dinanzi a tale recesso, ha diritto a trattenere la capacità assunzionale transitata all'Unione e non più presente in capo al Comune alla data del recesso".



Ciò che rileva, secondo il richiedente, al fine della ricostituzione presso l'ente originario "della dotazione conferita, è che il personale comunale originariamente conferito sia ancora in utilizzo da parte dell'Unione sulla funzione oggetto di recesso e non piuttosto che sia stato utilizzato ed inglobato dall'Unione, in forza di cessazioni o a causa di mobilità interne, in altri servizi non oggetto di recesso. Viceversa - si legge nella richiesta - l'Unione subirebbe una compromissione della propria struttura organizzativa, restituendo al Comune anche il personale 'cessato' e sostituito al 100%, e pure quello trasferito per mobilità interne ad altre funzioni associate o assunto in forza delle specifiche regole contabili del turnover a favore delle Unioni. Diversamente opinando, il Comune recedente andrebbe addirittura a beneficiare di regole assunzionali di maggiore favore solo per il fatto di avere partecipato medio tempore alla forma associata. E specularmente, l'Unione dovrebbe rinunciare al regime di maggiore favore in termini assunzionali restituendo la propria capacità assunzionale e il fondo salario accessorio a favore del Comune recedente".

Ulteriore perplessità manifestata dal rappresentante dell'Unione attiene alla modalità di ribaltamento, dal fondo dell'Unione al fondo comunale, della spesa relativa al trattamento accessorio, sempre in ipotesi di recesso del Comune. E pacifico, secondo l'istante, che il ribaltamento della spesa relativa al personale debba determinare una operazione contabile neutrale e, partendo da tale principio, l'ente ritiene che il fondo relativo al trattamento accessorio debba ritornare in capo al Comune recedente ma nella misura correlata all'effettivo personale in servizio nella funzione al momento del recesso.

Il Consiglio delle autonomie locali (C.A.L.), in virtù della convenzione in essere con questa Sezione, ha istruito la richiesta di parere e fatto pervenire la propria nota istruttoria sulla questione prospettata.

Considerato in

### **DIRITTO**

1. In via preliminare, questa Sezione è tenuta a verificare l'ammissibilità soggettiva e oggettiva della richiesta di parere. La funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali di controllo di questa Corte dei conti trova fondamento nell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, secondo il quale «le Regioni possono richiedere ulteriori forme di collaborazione alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, nonché pareri in materia di contabilità pubblica. Analoghe richieste possono essere formulate,

di norma, tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche da Comuni, Province e Città Metropolitane».

In base a consolidata giurisprudenza di questa Corte, ai fini dell'ammissibilità della richiesta devono sussistere contestualmente le seguenti condizioni:

- la richiesta deve essere formulata dall'organo politico di vertice e rappresentante legale degli enti legittimati alla richiesta (ammissibilità in senso soggettivo);

- sotto il profilo dell'ammissibilità oggettiva il quesito deve rientrare esclusivamente nella materia della contabilità pubblica, da intendersi limitata alla normativa e ai relativi atti applicativi riguardanti, 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 finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli e che non può ampliarsi al punto da ricomprendere qualsivoglia attività degli enti che abbia, comunque, riflessi di natura finanziaria. Secondo consolidata giurisprudenza contabile non potranno infatti ritenersi ammissibili le richieste di parere per la cui soluzione *"non si rinvengono quei caratteri - se non di esclusività - di specializzazione funzionale che caratterizzano la Corte in questa sede, e che giustificano la peculiare attribuzione da parte del legislatore"* (cfr. Sezione delle Autonomie delibera n. 3/2014) né istanze che, per come formulate, si sostanzino in una richiesta di consulenza generalizzata in merito a tutti i vari ambiti dell'azione amministrativa (sul concetto di materie di contabilità pubblica, in tempi più recenti, Sezione delle autonomie, deliberazione 16 ottobre 2019, n. 24/SEZAUT/2019/QMIG, che ha concluso per l'inammissibilità della questione di massima posta dalla Sezione rimettente, e ancor più recentemente Sezione delle Autonomie n. 17/SEZAUT/2020/QMIG e 5/SEZAUT/2022/QMIG).

- il parere può inoltre essere fornito solo su questioni di carattere generale che si prestino ad essere considerate in astratto, escludendo pertanto ogni valutazione su atti o casi specifici che determinerebbe un'ingerenza nella concreta attività dell'ente e, in ultima analisi, una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza riconosciuta alla Corte dei conti dalla Costituzione. Il pericolo derivante dall'espressione di parere su fattispecie concrete è infatti che, attraverso l'irragionevole estensione oggettiva dell'attività consultiva delle Sezioni regionali di controllo, la Corte dei conti sia immessa *"nei processi decisionali degli enti, condizionando quell'attività"*



*amministrativa su cui è chiamata ad esercitare il controllo, che, per definizione, deve essere esterno e neutrale” (così, ancora, deliberazione n. 5/AUT/2006, nonché Sezioni Riunite in sede di controllo, deliberazione n. 54/CONTR/10; id est deliberazione 12 maggio 2011, n. 27/CONTR/11, che sottolinea, a tale riguardo, “la necessaria adeguatezza anche espositiva dell’istanza dell’ente”).*

- Sempre ai fini dell’ammissibilità oggettiva, la questione sottoposta, infine, non deve interferire con altre funzioni intestate alla stessa Corte dei conti, ad altri organi giurisdizionali o a soggetti pubblici investiti dalla legge di funzioni di controllo o consulenza in determinate materie.

1.1. La richiesta di parere sottoposta all’odierno esame risulta ammissibile sotto l’aspetto soggettivo in quanto sottoscritta dal Presidente dell’Unione, organo legittimato a rappresentare l’ente, e anche sotto il profilo oggettivo. Nel caso di specie, infatti, dalla formulazione della richiesta si desume che la stessa attiene al se la capacità assunzionale e la relativa spesa debbano transitare dall’Unione al Comune in caso di recesso di quest’ultimo, con ritrasferimento in capo all’ente originario della relativa funzione ma senza rientro del dipendente a suo tempo transitato all’Unione in quanto lo stesso abbia terminato il proprio rapporto di lavoro e non sia stato sostituito da altri nello svolgimento della funzione.

Giova ricordare, come peraltro fa il richiedente, che questa Sezione, con deliberazione 118/2020/PAR, si è già espressa su questione affine a quella sottoposta all’odierno esame. In detta ultima pronuncia (riguardante l’eventuale passaggio al Comune di personale autonomamente assunto dall’Unione se pur utilizzando, secondo la regola del turn-over, le cessazioni del personale trasferito dal Comune medesimo) la Sezione si è espressa nel senso che, in caso di recesso del Comune dall’Unione, i dipendenti di questa possono essere reinquadrati negli Enti di appartenenza a condizione che questi ultimi, a seguito della costituzione dell’Unione, non abbiano coperto con nuove assunzioni il posto correlato alla funzione trasferita. La Sezione, nel richiamato parere, applicando il principio di cui alla deliberazione 8/AUT/2011/QMIG (per il quale la gestione del personale e la verifica dei limiti quantitativi di spesa delle Unioni deve essere effettuata in quota parte da ciascuno dei Comuni associati) ha affermato che, operando in tal modo, “viene garantita la continuità nell’erogazione dei servizi ma, al contempo, viene garantito il rispetto del vincolo di non esorbitanza degli spazi assunzionali stabiliti per i diversi enti riconducibile alla gestione in forma associata delle funzioni trasferite all’Unione, di modo che il numero dei dipendenti del Comune dopo il recesso dall’Unione non sia superiore a quello precedente alla costituzione

dell'Unione medesima ed il vincolo di coordinamento della finanza pubblica finalizzato al contenimento della spesa del personale sia rispettato".

Lo stretto collegamento tra posto corrispondente alla funzione e funzione medesima è messo in evidenza nella stessa richiamata pronuncia laddove si afferma che "il ritrasferimento al Comune – per recesso dall'Unione o per scioglimento di quest'ultima – delle funzioni attribuite all'Unione non può che determinare la possibilità di riassorbire il personale originariamente trasferito, così come quello assunto dall'Unione esercitando le capacità assunzionali del Comune. Si tratta, infatti, di spazi o capacità assunzionali connessi alle funzioni trasferite all'Unione e che, a seguito dell'uscita del Comune da quest'ultima, non potrebbero permanere in capo all'Unione perché non svolge più la funzione conferitale dal Comune".

1.2. Nell'odierna richiesta di parere il Presidente dell'Unione afferma, invece, che la capacità assunzionale dell'Unione stessa e la relativa spesa possano essere comprese, in caso di recesso del Comune, nella misura in cui il personale che dovrebbe rientrare sia ancora in servizio e quindi non cessato durante lo svolgimento della funzione presso l'Unione.

Così opinando, tuttavia, l'ente non si avvede che a essere correlato alla funzione non è il dipendente trasferito dal Comune all'Unione (dipendente che si assume poi cessato) quanto la dotazione relativa alla funzione medesima. Dimodoché qualora il Comune, recedendo, riassuma la funzione presso di sé avrà titolo a coprire nuovamente il relativo posto di funzione con altra unità di personale (rispetto al dipendente cessato durante l'utilizzazione da parte dell'Unione).

In altri termini, rispondendo al primo dei quesiti posti, in caso di recesso del Comune dall'Unione, ove deliberato dall'ente recedente in conformità alle vigenti disposizioni legislative e alle clausole statutarie dell'Unione, la capacità assunzionale del Comune resta integra poiché correlata alla funzione riassunta a condizione che il Comune, al momento del trasferimento (2014) abbia mantenuto il posto in organico e, successivamente, con l'avvento del nuovo concetto di dotazione organica introdotto dal d.lgs. 75 del 2017, l'abbia previsto nella consistenza della dotazione indicata nel proprio piano di fabbisogno di personale, ferma restando la sussistenza della sostenibilità finanziaria della spesa di personale, rispondente a imprescindibili esigenze di equilibrio della finanza pubblica, o gli ulteriori limiti di spesa anche a seconda del tipo di rapporto instaurato. In altri termini, reinternalizzando la funzione, il Comune dovrà provvedere a ricostituire la dotazione al fine di assicurare l'espletamento della funzione e, a tal fine, potrà utilizzare la propria capacità assunzionale sempre e



comunque nel rispetto delle regole finanziario - contabili in materia di contenimento delle spese di personale. Ad avvalorare tale conclusione sovviene anche l'art. 32 comma 5 primo periodo del d.lgs. 267 del 2000 nella parte in cui afferma che all'unione sono<sup>1</sup> conferite dai comuni partecipanti le risorse umane e strumentali necessarie all'esercizio delle funzioni loro attribuite, dal che discende la condizione di reciprocità per la quale, se la funzione è reinternalizzata dal Comune, a questo sono "restituite" le risorse umane e strumentali o la relativa capacità assunzionale a condizione dell'avvenuta individuazione nel piano di fabbisogno di personale della dotazione che l'amministrazione ritenga effettivamente rispondente al proprio fabbisogno (e alla funzione *de qua*) e ferma restando la sostenibilità finanziaria della relativa spesa o degli ulteriori limiti previsti dalla legge anche a seconda del tipo di rapporto di lavoro instaurato.

2. Quanto al quesito se il fondo relativo al trattamento accessorio debba ritornare in capo al Comune recedente, ma nella misura correlata all'effettivo personale in servizio nella funzione al momento del recesso, occorre richiamare il principio per cui le risorse della contrattazione decentrata, in presenza di forme di mobilità del personale tra enti (come nelle ipotesi di trasferimento, delega di funzioni, esternalizzazione di servizi ed attività) devono essere corrispondentemente ridotte. Infatti, la mancata decurtazione porterebbe i soggetti rimasti alle dipendenze dell'ente a fruire di una quota sensibilmente maggiore di risorse, essendosi ridotti i potenziali beneficiari, con conseguente ingiustificato aggravio di spesa. In tal senso depone l'art 6 bis, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001 che prevede la temporanea riduzione dei fondi della contrattazione, in misura corrispondente al personale precedentemente adibito al servizio esternalizzato, al fine di garantire, in primo luogo al suddetto personale, in caso di ricollocazione nell'organico dell'amministrazione, che la somma temporaneamente "congelata" venga ripristinata nel fondo stesso. La norma esplica i propri effetti, altresì, nell'ipotesi di reinternalizzazione della funzione da parte del Comune in caso di recesso da un'Unione, anche in assenza del rientro del dipendente originariamente trasferito, poiché nel frattempo cessato, e naturalmente in ipotesi di assegnazione della funzione ad altro dipendente. In tale eventualità si verifica, infatti, in ogni caso, una compressione del fondo dell'Unione in misura corrispondente al trattamento per il personale precedentemente adibito alla funzione poi "restituita" e una riespansione di quello del Comune recedente, che per assolvere alla funzione è costretto, di norma, ad

---

<sup>1</sup> Enfasi aggiunta.



assegnarla ad altro dipendente essendo, in caso contrario, ineludibile il mancato incremento del fondo.

In conclusione, se le risorse del trattamento accessorio, in caso di trasferimento di servizi e del relativo personale ad una unione di comuni (come nelle fattispecie di mobilità del personale tra enti, *id est* trasferimento, delega di funzioni, esternalizzazione di servizi e attività), devono essere corrispondentemente ridotte dal Comune che vi aderisce, d'altro canto, nell'opposta ipotesi di rientro del personale presso l'ente originario ovvero di reinternalizzazione della funzione cui sia addetto un nuovo dipendente presso l'ente di appartenenza, il fondo, fermo restando il rispetto del limite di cui all'art. 23, comma 2, del d.lgs. 75/2017, sarà corrispondentemente reintegrato, presso l'ente ricevente, della quota precedentemente "ribaltata" sul fondo dell'Unione (si veda, in termini analoghi, deliberazione della Sezione regionale di controllo per il Piemonte n. 48/2013/SRCPIE/PAR; deliberazione della Sezione Lombardia 190/2019/PAR e 161/2020/PAR).

#### **P.Q.M.**

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna, in risposta al quesito posto dall'Unione dei Comuni modenesi dell'area Nord, esprime il parere nei termini di cui in motivazione.

#### **DISPONE**

- che la deliberazione sia trasmessa, mediante posta elettronica certificata, al Presidente dell'Unione dei comuni modenesi dell'area Nord e al Presidente del Consiglio delle Autonomie locali della Regione Emilia-Romagna;
- che l'originale resti depositato presso la segreteria di questa Sezione regionale di controllo.

Invita l'Unione alla pubblicazione della presenta deliberazione sul sito istituzionale ai sensi dell'articolo 1, comma 9, lett. f) della legge 6 novembre 2012, n. 190, che consente di individuare specifici obblighi di trasparenza ulteriori rispetto a quelli previsti da disposizioni di legge, e nel rispetto del principio generale della trasparenza, intesa come accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, anche al fine di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche, ai sensi dell'articolo 1, comma 1, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

Così deliberato nella camera di consiglio del 4 maggio 2022.

Il presidente  
Marco Pieroni  
*(firmato digitalmente)*

Il relatore  
Ilaria Pais Greco  
*(firmato digitalmente)*

Depositata in segreteria in data 11 maggio 2022

Il funzionario preposto  
Roberto Iovinelli  
*(firmato digitalmente)*