

Deliberazione n. 51 /2023/PAR/Veronella (VR)



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 23 febbraio 2023

composta dai magistrati:

Maria Elisabetta LOCCI	Presidente
Elena BRANDOLINI	Consigliere
Amedeo BIANCHI	Consigliere
Giovanni DALLA PRIA	Primo Referendario
Paola CECCONI	Referendario
Fedor MELATTI	Referendario - Relatore
Daniela D'AMARO	Referendario
Chiara BASSOLINO	Referendario
Emanuele MIO	Referendario

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

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

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

VISTO il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti modificato da ultimo con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 del 19 giugno 2008 con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria la Sezione regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000;

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

VISTI gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004, come modificati e integrati dalla delibera n. 9/SEZAUT/2009/INPR del 3 luglio 2009, dalla deliberazione delle

Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/CONTR del 17 novembre 2010 e, da ultimo, dalla deliberazione n. 17/SEZAUT/2020 della Sezione delle autonomie;

VISTA la richiesta di parere inoltrata dal Sindaco del Comune di Veronella (VR), acquisita al prot. C.d.c. n. 397 del 24/1/2023;

VISTA l'ordinanza del Presidente n. 4/2023 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il Magistrato relatore Fedor Melatti;

FATTO

Il Sindaco del Comune di Veronella (VR) ha inviato alla Sezione una richiesta di parere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131/03, esponendo quanto segue:

“Questo Comune ha trasferito la funzione fondamentale “Organizzazione e gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi” all’Unione dei Comuni Adige Guà con deliberazione di consiglio n. 54 del 20/12/2012, esecutiva, funzione recepita dalla stessa Unione con deliberazione di consiglio n. 4 del 27/2/ 2013, esecutiva.

L'entrata della Tari e la relativa spesa del servizio sono a carico del bilancio dell'Unione dei Comuni Adige Guà.

Considerato che all'unione dei comuni non si applicano le norme dell'articolo 33 comma 2 del decreto-legge 30 aprile 2019 n. 34, convertito dalla legge 27 dicembre 2019 n. 162 e ss.mm.ii. e del decreto interministeriale del 17 marzo 2020 recante la disciplina per le assunzioni di personale a tempo indeterminato per i Comuni, si chiede se il Comune possa considerare fra le proprie entrate la quota parte di spettanza della Tari ai fini dell'applicazione della normativa suddetta”.

DIRITTO

I. In via preliminare rispetto all'esame nel merito della questione, la Corte è tenuta a verificarne l'ammissibilità, ovvero la concomitante sussistenza dei presupposti (soggettivo ed oggettivo) richiesti dalla legge.

A tal riguardo devono richiamarsi innanzitutto l'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”* ed, altresì, i criteri elaborati dalla Corte dei conti con atto di indirizzo approvato dalla Sezione delle autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004, nonché con successive deliberazioni n. 5/SEZAUT/2006 del 10 marzo 2006, n. 54/CONTR/2010 (Sezioni riunite in sede di controllo), n. 3/SEZAUT/2014/QMIG e, da ultimo, n. 17/SEZAUT/2020.

La Corte dei conti ha stabilito, infatti, che 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 (Regione, Provincia, Comune);

- il quesito deve rientrare esclusivamente nella materia della contabilità pubblica, che può assumere 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 finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli*" (Sez. autonomie, deliberazione n. 5/AUT/2006) e non può ampliarsi a tal punto da ricomprendere "*qualsivoglia attività degli Enti che abbia, comunque, riflessi di natura finanziaria, comportando, direttamente o indirettamente, una spesa, con susseguente fase contabile attinente all'amministrazione della stessa ed alle connesse scritture di bilancio*" (SS.RR. deliberazione n. 54/CONTR/2010);

- il quesito deve avere rilevanza generale e astratta, non deve implicare valutazioni di comportamenti amministrativi o di fatti già compiuti né di provvedimenti formalmente adottati ma non ancora eseguiti, non deve creare commistioni con le altre funzioni intestate alla Corte, né contenere collegamenti con le funzioni giurisdizionali e requirenti della Corte dei conti o con eventuali giudizi pendenti innanzi alla magistratura penale, civile o amministrativa. Costituisce *ius receptum* il principio secondo il quale la richiesta di parere, pur essendo senz'altro di norma originata da un'esigenza gestionale dell'Amministrazione, debba essere finalizzata ad ottenere indicazioni sulla corretta interpretazione di principi, norme ed istituti riguardanti la contabilità pubblica.

È esclusivo onere dell'Amministrazione, infatti, applicare le norme al caso di specie, non potendo, al contrario, la richiesta di parere essere diretta ad ottenere indicazioni concrete per una specifica e puntuale attività gestionale, e dunque ogni valutazione in merito alla legittimità e all'opportunità dell'attività amministrativa resta in capo all'ente.

In altri termini, ai fini dell'ammissibilità dell'esercizio della funzione consultiva, il parere non deve indicare soluzioni alle scelte operative discrezionali dell'ente, ovvero, determinare una sorta di inammissibile sindacato in merito ad un'attività amministrativa *in fieri*, ma deve individuare o chiarire regole di contabilità pubblica (cfr., *ex multis*, Sezione Lombardia n. 78/2015, Sezione Trentino-Alto Adige/Südtirol, sede di Trento, n. 3/2015).

Alla luce di quanto sopra premesso, pertanto, dovranno ritenersi inammissibili le richieste di parere concernenti valutazioni su casi o atti gestionali specifici, tali da determinare un'ingerenza della Corte dei conti nella concreta attività dell'Ente e, in ultima analisi, configurare una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà e di indipendenza della Corte nell'espletamento delle sue funzioni magistratuali, anche di controllo.

Del pari, non potranno ritenersi ammissibili richieste di parere per la cui soluzione "*non si rinvencono 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 di portata generale in

merito a tutti gli ambiti dell'azione amministrativa.

L'ausilio consultivo, inoltre, deve essere preventivo rispetto all'esecuzione da parte dell'Ente di atti e/o attività connessi alla/e questione/i oggetto di richiesta di parere. Non è, quindi, ammissibile l'esercizio *ex post* della funzione consultiva.

II. Tutto ciò premesso, sotto il profilo soggettivo, la richiesta deve ritenersi ammissibile, in quanto sottoscritta dal sindaco dell'Ente, organo politico e di vertice, rappresentante legale del medesimo.

Si precisa, a tal proposito, che la stessa è stata trasmessa direttamente dall'Ente richiedente e non già per il tramite del Consiglio delle autonomie locali, organo previsto dal vigente art. 123 della Costituzione.

Ciò comunque non inficia l'ammissibilità della richiesta, posto che la formulazione dell'art. 7, comma 8, della legge 131/2013, nella parte in cui prevede che le richieste possono essere formulate "*di norma*" tramite il Consiglio delle autonomie locali, non preclude un rapporto diretto tra le amministrazioni e le Sezioni regionali di Controllo della Corte dei conti.

III. Dal punto di vista oggettivo, questa Sezione ritiene di poter dichiarare ammissibile la richiesta di parere, poiché i quesiti proposti sono attinenti alla materia della contabilità pubblica, concernendo la corretta interpretazione di norme di coordinamento della finanza pubblica in materia di personale con particolare riguardo alla capacità assunzionale dell'ente locale (cfr. questa Sezione, deliberazione n. 15/2021/PAR).

IV. Nel merito, si premette che l'art. 33, comma 2, del d.l. n. 34/2019 prevede 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 D.Lgs. 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 D.Lgs. 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".

A tale norma è stata data attuazione con l'emanazione del decreto 17 marzo 2020 della Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica, recante "Misure per la definizione delle capacità assunzionali di personale a tempo indeterminato dei comuni".

Il citato decreto prevede all'art. 4, in attuazione dell'art. 33, comma 2, del d.l. n. 34 del 2019, che il valore soglia, pari al rapporto della spesa del personale rispetto alle entrate correnti come definite all'art. 2, non deve essere superiore alle percentuali ivi stabilite, in base alla fascia demografica di appartenenza del Comune.

I Comuni che si collocano al di sotto del valore soglia possono incrementare la spesa di personale registrata nell'ultimo rendiconto approvato, per 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 rapportata alle entrate correnti, secondo le definizioni dell'art. 2, non superiore al valore soglia individuato e ferma restando la percentuale massima di incremento definita all'art. 5 in fase di prima applicazione del decreto e fino al 31/12/2024.

I Comuni in cui il rapporto fra spesa del personale e le entrate correnti, secondo le definizioni dell'art. 2, risulta superiore al valore soglia per fascia demografica, adottano un percorso di graduale riduzione annuale di tale rapporto fino al conseguimento nell'anno 2025 del predetto valore soglia, anche applicando un turn over inferiore al 100 per cento.

Inoltre, per i Comuni di piccole dimensioni l'art. 5, comma 3 del d.m. 17 marzo 2020, prevede che *“per il periodo 2020-2024, i comuni con meno di cinquemila abitanti, che si collocano al di sotto del valore soglia di cui alla Tabella 1 dell'art. 4, comma 1, di ciascuna fascia demografica, che fanno parte dell'“Unione di comuni” prevista dall'art.*

32 del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, e per i quali la maggior spesa per personale consentita dal presente articolo risulta non sufficiente all'assunzione di una unità di personale a tempo indeterminato, possono, nel periodo 2020-2024, incrementare la propria spesa per il personale a tempo indeterminato nella misura massima di 38.000 Euro non cumulabile, fermi restando i piani triennali dei fabbisogni di personale e il rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio asseverato dall'organo di revisione. La maggiore facoltà assunzionale ai sensi del presente comma è destinata all'assunzione a tempo indeterminato di una unità di personale purché collocata in comando obbligatorio presso la corrispondente Unione con oneri a carico della medesima, in deroga alle vigenti disposizioni in materia di contenimento della spesa di personale previsto per le Unioni di comuni”.

Con riferimento al regime assunzionale applicabile alle Unioni di comuni, il Comune istante (avente secondo i dati Istat una popolazione residente al 1.1.2022 pari a 5.140 abitanti) ha correttamente premesso che *“all'unione dei comuni non si applicano le norme dell'articolo 33 comma 2 del decreto-legge 30 aprile 2019 n. 34”.*

A tal riguardo, infatti, si è espressa la Sezione delle autonomie con deliberazione n. 4/SEZAUT/2021/QMIG, nella quale si è precisato che *“l'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 il decreto interministeriale del 17 marzo 2020, i quali fissano la disciplina per le assunzioni di personale a tempo indeterminato per i Comuni, non si applicano alle Unioni di Comuni. Le facoltà di assunzione delle Unioni dei comuni sono tuttora disciplinate dall'art. 1, comma 229, della L. 28 dicembre 2015, n. 208 che costituisce norma speciale, consentendo il reclutamento di personale con contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato nei limiti del 100% della spesa relativa al personale di ruolo cessato dal servizio nell'anno precedente. 3. I vincoli applicabili alla spesa per il personale delle Unioni di Comuni restano quelli stabiliti dalle norme richiamate nei principi affermati nelle deliberazioni n. 8/2011/SEZAUT/QMIG e n. 20/2018/SEZAUT/QMIG”.*

Posta tale premessa, il Comune istante ha chiesto se *“il Comune possa considerare fra le proprie entrate la quota parte di spettanza della Tari ai fini dell'applicazione della normativa suddetta”.*

A tal riguardo il medesimo Comune ha comunicato di aver trasferito la funzione fondamentale *“Organizzazione e gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi”* all'Unione dei Comuni Adige Guà già dal 2012 e che l'entrata della Tari e la relativa spesa del servizio sono a carico del bilancio della stessa Unione dei comuni.

Questa Sezione osserva in proposito che tale regolamentazione risulta conforme all'art. 32, comma 7, del d.lgs. n. 267/2000, secondo cui *“alle unioni competono gli introiti derivanti dalle tasse, dalle tariffe e dai contributi sui servizi ad esse affidati”*; in tale contesto si richiama quanto espresso dalla Sezione delle autonomie, la quale, dopo aver premesso che *“l'attività svolta dal personale dell'Unione non è correlata alle entrate, bensì alla spesa”* ha affermato che *“le entrate rappresentano manifestazione della potestà impositiva dell'ente finalizzata a realizzare l'autonomia finanziaria, al fine di garantire tutta l'attività amministrativa e tutte le attività strumentali all'esercizio di compiti e*

funzioni” (Sezione delle autonomie, deliberazione n. 4/SEZAUT/2021/QMIG).

Questa Sezione osserva che tale orientamento può ritenersi desumibile dal principio dell’unità di bilancio di cui all’Allegato 1 al d.lgs. n. 118/2011, secondo cui *“è il complesso unitario delle entrate che finanzia l’amministrazione pubblica e quindi sostiene così la totalità delle sue spese durante la gestione. [...] I documenti contabili non possono essere articolati in maniera tale da destinare alcune fonti di entrata a copertura solo di determinate e specifiche spese, salvo diversa disposizione normativa di disciplina delle entrate vincolate”*.

Questa Sezione osserva altresì che il vigente regolamento dell’Unione dei Comuni Adige Guà <<per la disciplina del tributo “TARI” diretta alla copertura dei costi relativi al servizio di gestione dei rifiuti, dell’imposta unica comunale “IUC”>> prevede (art. 17) che *“il tributo è applicato e riscosso dall’Unione Comuni Adige-Guà o dal Gestore del servizio appositamente incaricato dall’Unione stessa”*.

Non è dunque ravvisabile quella “quota parte di spettanza della Tari”, che il Comune istante chiede di poter considerare tra le proprie entrate ai fini dell’applicazione dell’art. 32, comma 2, del d.l. n. 34/2019, considerato che la Tari è riscossa dall’Unione dei comuni in questione (o dal gestore appositamente incaricato dall’Unione stessa) e non è soggetta a riversamento a favore del Comune istante, conformemente al citato art. 32, comma 7, del TUEL, né, tanto meno, interpretando la richiesta di parere pervenuta, non sufficientemente chiara sul punto, è attribuibile “figurativamente” al Comune partecipante all’Unione sulla base di un ipotetico criterio che tenga conto dell’attività svolta dal personale dell’Unione incaricato delle funzioni trasferite alla stessa Unione, in ragione delle argomentazioni sopra evidenziate di cui alla citata deliberazione n. 4/SEZAUT/2021/QMIG e del richiamato principio dell’unità di bilancio.

D’altronde, il cd. criterio del “ribaltamento” di cui alla deliberazione n. 8/AUT/2011/QMIG, alla stregua del quale la quota parte della spesa di personale dell’Unione, riferibile al Comune che vi partecipa, deve essere imputata allo stesso Comune, è per l’appunto riferito alle spese di personale e non alle entrate correnti.

Allo specifico quesito posto dal Comune deve dunque risponderci negativamente; l’Ente dovrà pertanto riferirsi, ai fini dell’applicazione dell’art. 33, comma 2, del d.l. n. 34/2019, esclusivamente alle proprie “entrate correnti”, quali definite dal citato d.m. 17 marzo 2020 (media degli accertamenti di competenza riferiti alle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati, considerate al netto del fondo crediti di dubbia esigibilità stanziato nel bilancio di previsione relativo all’ultima annualità considerata).

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per il Veneto dichiara ammissibile la richiesta di parere del Comune di Veronella (VR) e si pronuncia nel merito nei termini di cui in motivazione.

Copia della presente delibera sarà trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, al Sindaco del Comune di Veronella (VR) e al Consiglio delle Autonomie Locali.

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 23 febbraio 2023.

Il Magistrato relatore

f.to digitalmente Fedor Melatti

Il Presidente

f.to digitalmente Maria Elisabetta Locci

Depositata in Segreteria il 27 febbraio 2023

Il Direttore di Segreteria f.f.

f.to digitalmente Alessia Boldrin