



**CORTE DEI CONTI**  
**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LE MARCHE**

nella camera di consiglio del 19 giugno 2024

composta dai magistrati:

Dott.	Vincenzo PALOMBA	- Presidente
Dott.ssa	Fabia D'ANDREA	- Consigliere
Dott.	Renato CATALANO	- Consigliere
Dott.	Fabio CAMPOFILONI	- Primo Referendario ( <i>relatore</i> )
Dott.	Antonio MARSICO	- Primo Referendario

ha adottato il seguente

**PARERE**

**Comune di Appignano (AP)**

Visto l'art. 100, comma 2, Cost.;

Visto il R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e s.m.i., recante il "*Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti*";

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei conti del 16 giugno 2000, n. 14, che ha approvato il "*Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti*", come modificata, dapprima, con le deliberazioni delle Sezioni Riunite del 3 luglio 2003, n. 2 e del 17 dicembre 2004, n. 1, nonché con deliberazione del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti del 11 giugno 2008, n. 229 e, da ultimo, con provvedimento del Consiglio di Presidenza del 24 giugno 2011;

Visto l'art. 7, comma 8, Legge 5 giugno 2003, n. 131, recante "*Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*";

Visto l'atto di indirizzo emanato da Corte conti, sez. aut., del 27 aprile 2004, n. 4, avente ad oggetto gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva,

come integrato da Corte conti, sez. aut., del. 3 luglio 2009, n. 9/INPR;

Vista la richiesta di parere del Sindaco del Comune di Appignano, pervenuta per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali (CAL) con nota prot. n. 1581 del 24 maggio 2024;

Vista la nota presidenziale di convocazione dell'odierna camera di consiglio;

Udito il relatore, Dott. Fabio Campofiloni;

#### **PREMESSO CHE**

Con nota prot. n. 15811 del 24.05.2021, il Sindaco *pro tempore* del Comune di Appignano (AP) ha formulato, per il tramite del Consiglio delle autonomie locali (CAL), richiesta di parere, ai sensi dell'art. 7, comma 8, L. 131/2003, in merito alla possibilità per il Comune di cedere propri spazi assunzionali all'Assemblea territoriale d'ambito per la gestione del servizio di smaltimento dei rifiuti di Ascoli Piceno (A.T.A. Rifiuti), alla luce delle disposizioni di cui al D.L. n. 34/2019 e del relativo DPCM attuativo del 17 marzo 2020, in coordinato disposto con gli artt. 30, 31 e 32 TUEL.

In particolare, la richiesta di parere riferisce che l'Assemblea territoriale d'ambito (A.T.A.) di Ascoli Piceno ha richiesto, agli Enti che ne fanno parte, la "*cessione di spazi finanziari di spesa del personale (capacità assunzionali) per la sua strutturazione con assunzioni a tempo indeterminato (n. 5 unità di cui n. 4 dell'area di elevata qualificazione e n. 1 dell'area istruttori per un totale di € 178.961,25) quantomeno secondo le quote di partecipazione*".

A fondamento della richiesta di cessione degli spazi assunzionali vengono richiamati: l'art. 7, comma 6, L.R. n. 24/2009 e s.m.i., ai sensi del quale "*i Comuni appartenenti all'ATO assicurano le risorse necessarie per l'esercizio delle funzioni attribuite con la presente legge (...)*"; l'art. 7, comma 2, della Convenzione regolante i rapporti tra gli enti locali appartenenti all'ATA, laddove stabilisce che "*l'esercizio delle funzioni dell'ATA è assicurato prioritariamente con il personale dei Consorzi obbligatori di cui alla L.R. n. 28/2009 nonché con quello messo a disposizione dagli enti partecipanti alla convenzione*" e prevede la possibilità per l'ATA di "*stipulare accordi con i Comuni e con le Assemblee territoriali di ambito previste dalla L.R. n. 30/2011 o altri soggetti pubblici al fine dell'utilizzo congiunto di risorse umane e strumentali*"; l'art. 8, comma 2, lett. d) della medesima Convenzione, nella parte in cui impegna i Comuni partecipanti a "*mettere a disposizione le risorse necessarie per le spese di avvio del funzionamento dell'ATA nei tempi e con le modalità stabilite dall'ATA stessa*"; e l'art. 14, comma 1, sempre della medesima Convenzione, nella parte in cui prevede che

*“all’ATA si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni concernenti gli Enti locali ed in particolare quelle del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 e s.m.i. nonché quelle delle leggi regionali n. 24/2009 e s.m.i., n. 18/2001 e n. 4/2012”.*

#### **CONSIDERATO CHE**

L’art. 7, comma 8, L. n. 131/2003 stabilisce che *“le Regioni possono richiedere”* alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti *“pareri in materia di contabilità pubblica”* e che *“analoghe richieste possono essere formulate, di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche da Comuni, Province e Città metropolitane”*.

Il consolidato orientamento della magistratura contabile (Corte conti, sez. aut., atto di indirizzo del 27 aprile 2004; Id., del. 17 febbraio 2006, n. 5/QMIG; Id., del. 29 aprile 2009, n. 9/QMIG; Id., del. 24 febbraio 2014, n. 3/QMIG; Corte conti, sez. riun. contr., del. 17 novembre 2010, n. 54/QMIG) ha chiarito che tale funzione consultiva è volta a *“fornire indicazioni generali di orientamento sulla dottrina e sulla giurisprudenza”* e che nella nozione di *“contabilità pubblica”* non possa esservi ricompresa qualsivoglia attività che abbia, comunque, direttamente o indirettamente, riflessi di natura finanziaria (ossia che comporti, direttamente o indirettamente, una spesa o, comunque, l’utilizzo di risorse pubbliche: aspetto, questo, che accomuna, pressoché indistintamente, quasi ogni ambito dell’azione amministrativa), pena altrimenti la vanificazione di qualsiasi portata delimitativa della norma e la surrettizia trasformazione della magistratura contabile in organo di consulenza generalizzata degli enti territoriali. Nella materia della contabilità pubblica, ai fini della perimetrazione oggettiva di tale funzione consultiva, andrebbe invece ricompreso soltanto il sistema di norme e principi che regola l’attività finanziaria e patrimoniale degli enti pubblici (ossia, gli aspetti relativi, ad esempio, alla disciplina dei bilanci e dei relativi equilibri, alla gestione delle entrate e delle spese, all’organizzazione finanziaria e contabile, alla disciplina del patrimonio, alle modalità di indebitamento, di rendicontazione e di controllo) oppure di quelle norme e principi inseriti nel quadro unitario di specifici obiettivi di contenimento della spesa pubblica (soprattutto quella di parte corrente, quali appunto, ad esempio, quelle per il personale o per consumi intermedi), imposti dai principi di coordinamento della finanza pubblica contenuti in leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente ed in maniera significativa sulla gestione finanziaria e sugli equilibri di bilancio dell’ente (*ex plurimis*,

Corte conti, sez. contr. Marche, del. 14 giugno 2013, n. 2/PAR; Corte conti, sez. contr. Lazio, del. 10 gennaio 2013, n. 3/PAR; Corte conti, sez. contr. Puglia, del. 28 marzo 2013, n. 45/PAR).

Occorre quindi preliminarmente verificare la sussistenza dei requisiti di ammissibilità della richiesta di parere sotto il profilo sia soggettivo sia oggettivo.

Sulla specifica materia è inoltre intervenuta Corte conti, sez. contr. Marche, del. 27 novembre 2013, n. 77/PAR, dettando criteri e principi generali per la corretta attivazione della funzione consultiva presso la Sezione stessa.

#### *Ammissibilità sotto il profilo soggettivo*

Con riguardo alla legittimazione del soggetto richiedente, ai sensi del citato art. 7, comma 8, L. 131/2003, la richiesta di parere può essere formulata soltanto dalle Regioni e, tramite il Consiglio delle Autonomie Locali (CAL), se istituito, anche da Comuni, Province e Città metropolitane (trattasi di elencazione da considerarsi tassativa, stante la natura speciale della funzione rispetto alle ordinarie competenze attribuite alla magistratura contabile: Corte conti, sez. aut., del. 17 dicembre 2007, n. 13/QMIG; Id., del. 19 maggio 2020, n. 11/QMIG; nonché, Corte conti, sez. contr. Marche, del. n. 17/2009/PAR; Corte conti, sez. contr. Veneto, del. n. 339/2013/PAR).

Inoltre, onde evitare il rischio di indebite strumentalizzazioni della funzione consultiva ad opera dell'apparato burocratico dell'ente territoriale, la giurisprudenza reputa ammissibile la richiesta di parere soltanto laddove provenga dall'organo di vertice politico (Sindaco o Presidente di Provincia o Regione) dell'ente (Corte conti, sez. aut., del. 19 maggio 2020, n. 11/QMIG; Id., del. 27 aprile 2004, n. 4/INPR) e soltanto laddove l'ente abbia un interesse effettivo alla soluzione della questione giuridica generalmente ed astrattamente prospettata.

Nel caso di specie, la richiesta è stata formulata dal Sindaco del Comune di Appignano, organo rappresentativo dell'ente, per il tramite del CAL; e pertanto, va considerata ammissibile, in quanto proveniente da organo a ciò legittimato ed interessato alla soluzione della questione.

#### *Ammissibilità sotto il profilo oggettivo*

Ai fini della sua ammissibilità, oltre che vertere in materia di “*contabilità pubblica*”, il quesito deve attenersi a questioni di ordine generale ed astratto, senza poter investire specifici fatti di gestione o specifici comportamenti degli amministratori (Corte conti, sez. aut., del. 4 giugno 2009, n. 9/INPR), non potendo la funzione consultiva risolversi in una surrettizia forma di coamministrazione o di cogestione, incompatibile con la posizione di neutralità e terzietà della magistratura contabile (Corte conti, sez. aut., del. 19 maggio 2020, n. 11/QMIG). Pertanto, pur originata da un’esigenza gestionale della P.A., la richiesta di parere, per avere una rilevanza generale e astratta, non deve essere diretta ad ottenere indicazioni concrete per una specifica e puntuale attività gestionale e non deve invadere profili di discrezionalità o scelte di merito riservate all’Amministrazione (Corte conti, sez. aut., del. n. 5/2006/QMIG cit.; Corte conti, sez. contr. Lombardia, del. n. 78/2015/PAR).

Onde scongiurare il rischio che la funzione consultiva delle sezioni di controllo trasmodi in un indebito strumento di condizionamento o interferenza con le altre funzioni requirenti o giudicanti delle sezioni giurisdizionali, chiamate a pronunciarsi su eventuali profili di responsabilità erariale degli amministratori, o delle altre magistrature ordinaria ed amministrativa, la richiesta di parere non può vertere neppure sulla legittimità di una procedura di spesa ormai conclusa, né può tradursi, di fatto, in un’immissione della Corte nei processi decisionali dell’ente territoriale. E non può neppure riguardare un provvedimento già formalmente adottato, perché altrimenti la funzione consultiva non avrebbe più alcuno scopo di orientamento, traducendosi in un mero controllo di legittimità: per esser tale, il parere non può che essere prodromico allo svolgimento dell’azione amministrativa (Corte conti, sez. riun. contr., del. 17 novembre 2010, n. 54/QMIG; nonché, *ex plurimis*, Corte conti, sez. contr. Sardegna, del. 17 gennaio 2006, n. 1/PAR).

Tanto premesso, nel caso in questione, la richiesta di parere all’esame di questa Sezione chiede di chiarire se i vincoli assunzionali, previsti dal combinato disposto di cui all’art. 33, comma 2, D.L. n. 34/2019 e del DPCM 17 marzo 2020, consentano o meno ad un Comune di cedere i propri spazi assunzionali ad un’Assemblea territoriale d’ambito per la gestione dei rifiuti.

Il quesito, oltre a vertere chiaramente in materia di contabilità pubblica (attenendo alle modalità di applicazione di norme di coordinamento della finanza pubblica, finalizzate al contenimento di una delle principali voci di spesa corrente, quale appunto quella di personale), presenta anche i requisiti di generalità ed astrattezza e non si ravvisano ulteriori ostacoli alla sua ammissibilità sotto il profilo anche oggettivo.

Sulla base delle esposte considerazioni, la richiesta di parere è da considerarsi quindi ammissibile.

### **Merito**

Nel merito, la richiesta di parere formulata dal Comune di Appignano pone, come accennato, il quesito in ordine al se sia possibile per un Comune cedere i propri spazi assunzionali ad un'Assemblea territoriale d'ambito per la gestione dei rifiuti.

L'art. 33, comma 2, D.L. n. 34/2019 stabilisce che *“(...) 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” ad un determinato “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”*. In attuazione di tale disposizione legislativa, con successivo DPCM 17 marzo 2020 sono state individuate le fasce demografiche, i relativi valori soglia e le relative percentuali massime annuali di incremento del personale in servizio in rapporto a tale valore soglia. I Comuni collocati al di sotto di tale valore soglia possono aumentare la (propria) spesa di personale a tempo indeterminato con nuove assunzioni fino al raggiungimento di detto valore, sempre a condizione che venga assicurato il mantenimento dell'equilibrio pluriennale strutturale dei propri bilanci e la coerenza con le disposizioni programmatiche racchiuse nel Piano triennale del fabbisogno di personale.

In pratica, l'incremento della spesa di personale, conseguente allo sfruttamento delle capacità assunzionali, derivanti dalla collocazione dell'ente al di sotto del previsto valore soglia, dovrà essere accompagnato da una prudentiale valutazione dell'idoneità

dell'ente stesso a mantenere un livello di entrate correnti tale da poter contenere il valore soglia entro i limiti previsti per la classe demografica di appartenenza.

Il tenore e la *ratio* complessivi di tali disposizioni inducono a dare al quesito risposta negativa, in quanto il sistema di limiti alla capacità assunzionale, ancorato a parametri di sostenibilità finanziaria della spesa, da esse delineato, introducono un rigido e rigoroso vincolo di stretta corrispondenza tra l'entità della spesa per assunzioni di personale a tempo indeterminato ed ammontare complessivo delle entrate correnti, non suscettibile di essere derogato al di fuori delle ipotesi eccezionalmente e tassativamente previste dalla legge e, come tali, non estensibili analogicamente (nello stesso senso, v. anche Corte conti, sez. contr. Lombardia, del. n. 12/2022/PAR e Corte conti, sez. contr. Toscana, del. n. 158/2023/PAR).

Ne consegue che la disposizione derogatoria, prevista dall'ultimo inciso dell'art. 32, comma 5, TUEL, ai sensi del quale *"i Comuni possono cedere, anche parzialmente, le proprie capacità assunzionali all'Unione di Comuni di cui fanno parte"*, non può essere applicata ad enti diversi dall'Unione dei Comuni, fattispecie organizzativa cui non è, sia per natura giuridica che per conformazione morfologica ed organizzativa, riconducibile l'Assemblea territoriale d'ambito per la gestione dei rifiuti, non rientrante quindi nel perimetro applicativo dell'art. 32, comma 5, TUEL

Del resto, una deroga ai rigidi meccanismi di calcolo dei vincoli quantitativi alla spesa di personale a tempo indeterminato, previsti dall'art. 33, comma 2, D.L. n. 34/2019 e dal DPCM 17 marzo 2020, non è desumibile, a ben vedere, neppure dall'art. 7, comma 6, L.R. Marche n. 24/2009 e s.m.i., il quale, nella parte in cui stabilisce che i Comuni appartenenti all'ATO *"assicurano le risorse necessarie per l'esercizio delle funzioni attribuite con la presente legge (...)"*, va inteso esclusivamente nel senso di porre a carico dei Comuni il dovere di contribuire con proprie risorse, finanziarie o strumentali, al funzionamento dell'organismo associativo intercomunale, ma non nel senso di legittimare atti di cessione della capacità assunzionale da parte degli uni in favore dell'altra.

Nello stesso senso può essere altresì inteso l'art. 7, comma 2, della Convenzione regolante i rapporti tra gli enti locali appartenenti all'ATA, il quale si limita, da un lato, a stabilire che l'esercizio delle funzioni dell'ATA è assicurato prioritariamente con il personale dei Consorzi obbligatori di cui alla L.R. n. 28/2009 nonché con quello *"messo*

*a disposizione dagli enti partecipanti alla convenzione” e, dall’altro, ad ammettere la possibilità per l’ATA di stipulare accordi con i Comuni aventi ad oggetto soltanto “l’utilizzo congiunto di risorse umane e strumentali”: tale “messa a disposizione” o “utilizzo congiunto” di risorse (umane e strumentali) non richiede affatto, né autorizza, alcuna necessaria cessione di spazi assunzionali dell’ente consorziato in favore dell’ente consorziate e, pertanto, non può legittimare deroghe ai meccanismi di calcolo dei vincoli assunzionali previsti dall’art. 33, comma 2, D.L. n. 34/2019 e dal DPCM 17 marzo 2020. Stesse considerazioni valgono anche per l’impegno, posto dall’art. 8, comma 2, lett. d) della medesima Convenzione in capo agli stessi Comuni partecipanti, di “mettere a disposizione le risorse necessarie per le spese di avvio del funzionamento dell’ATA nei tempi e con le modalità stabilite dall’ATA stessa”: anche in questo caso, l’obbligo di mettere a disposizione non postula affatto il trasferimento delle capacità assunzionali da un ente all’altro. Analogamente, anche il rinvio contenuto nell’art. 14, comma 1, sempre della medesima Convenzione alle disposizioni del TUEL non può essere addotto a fondamento di un inammissibile accordo di cessione di spazi assunzionali da un ente all’altro, come del resto emerge chiaramente dal fatto che tale rinvio è disposto soltanto entro i limiti della compatibilità.*

**P.Q.M.**

nei termini di cui in motivazione il parere è reso.

Si dispone la trasmissione, in via telematica, a cura della Segreteria, della presente delibera al Sindaco del Comune di Appignano ed al Presidente del Consiglio delle Autonomie Locali delle Marche.

Così deliberato nella camera di consiglio del 19 giugno 2024, tenuta da remoto.

Il Relatore  
Fabio Campofiloni  
f.to digitalmente

Il Presidente  
Vincenzo Palomba  
f.to digitalmente

Depositata in Segreteria in data 21 giugno 2024

Il Direttore della Segreteria  
Barbara Mecozzi  
f.to digitalmente