



Corte dei Conti

In

SEZIONE DELLE AUTONOMIE

nell'adunanza del 29 aprile 2011

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

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131;

VISTO il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni Riunite con la deliberazione n. 14 del 16 giugno 2000, dalle stesse modificato con le deliberazioni n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004 e, da ultimo, ai sensi dell'art. 3, comma 62, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, dal Consiglio di Presidenza con la deliberazione n. 229 del 19 giugno 2008;

VISTA la legge 4 marzo 2009, n. 15;

VISTO il decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102;

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

VISTA la deliberazione n. 431/2010/PAR con la quale la Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna ha trasmesso al Presidente del coordinamento delle Sezioni regionali di controllo una richiesta di parere da parte di un comune della stessa regione, ravvisando nella problematica prospettata una questione rilevante in generale, avente riferimento alla modalità di computo della spesa per il personale incardinato nella pianta organica di una Unione dei comuni, per il quale vi sia stata estinzione del rapporto di impiego con il Comune partecipante all'Unione;

VISTA la nota n. 825 del 12 aprile 2011 con la quale il Presidente della Corte dei conti ha convocato la Sezione delle autonomie per l'odierna adunanza;

UDITO il relatore Presidente Mario Donno;

PREMESSO

La questione sulla quale è chiamata a pronunciarsi questa Sezione, a seguito della remissione da parte della Sezione regionale territorialmente competente, è relativa alla operatività della regolamentazione stabilita nell'art. 76, commi 1 e 5, del D. L. 25 giugno 2008

n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008 n. 133, così come modificato dall'articolo 14, comma 7, del D. L. 31 maggio 2010 n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010 n. 122, anche nei confronti della normativa vincolistica in materia di spese per il personale, nella parte in cui dispone che *"...Ai fini dell'applicazione del comma 557, costituiscono spese di personale anche quelle sostenute per i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, per la somministrazione di lavoro, per il personale di cui all'articolo 110 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, nonché 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..."*.

L'Ente ha prospettato che, secondo le già intervenute interpretazioni da parte delle Sezioni regionali di controllo, la spesa del personale delle Unioni di comuni deve essere in ogni caso imputata agli enti aderenti ai fini dell'applicazione dei commi 557 e 562 della legge n. 296 del 2006 e successive modificazioni e integrazioni, pur essendo in vigore l'art. 76 della legge n. 133/2008, sopra richiamata.

Il Comune ha tuttavia rappresentato di aver trovato oggettive difficoltà a rendere correttamente le certificazioni ed attestazioni relative al rispetto dei parametri di spesa per il personale, quali stabiliti dalla vigente normativa, nonché a stabilire il corretto rapporto tra la spesa di personale sostenuta dal Comune e quella sostenuta dall'Unione.

In particolare ha rilevato che il criterio del ribaltamento *pro quota* delle spese di personale sui singoli comuni, accolto da recenti pronunce di alcune Sezioni di controllo, presenterebbe concrete difficoltà applicative, anche con riferimento alla disomogeneità dei comuni appartenenti alle Unioni (per gli enti sopra i 5000 abitanti si applica il comma 557 della legge n. 296 del 2006 e s.m.i.; per gli enti sotto i 5000 abitanti si applica il comma 562 della stessa legge).

Nello specifico il criterio suindicato:

- renderebbe aleatoria l'identificazione dell'effettivo volume di spesa per il personale sostenuto dall'Ente derivato ma da imputare ai singoli Enti con riferimento agli arretrati contrattuali erogati dopo il 2004, a seconda che si debba applicare il comma 557 o il comma 562;
- porrebbe difficoltà nel caso in cui nel corso dell'anno muti la compagine degli enti aderenti;
- porrebbe difficoltà nell'ipotesi in cui non tutti gli enti aderenti all'Unione conferiscano le medesime funzioni;
- risulterebbe oggettivamente impossibile ripartire *pro quota* il servizio gestito dall'Unione (nel caso specifico quello di polizia municipale) con riferimento al "criterio dell'utilizzo effettivo" del personale medesimo da parte dei singoli comuni;
- creerebbe una ingiustificata disparità del sistema in quanto, mentre le spese di personale vengono ribaltate *pro quota* sui comuni partecipanti, la titolarità delle

entrate, derivanti dai servizi trasferiti, resta ex art. 32, comma 5, del T.U.E.L. in capo all'Unione.

Il Comune richiedente ha rilevato altresì che il criterio del ribaltamento *pro quota* delle spese dall'Unione al Comune contrasterebbe con il disposto dell'art. 76 della richiamata legge 133/2008.

Ha osservato in proposito che tale criterio riguarderebbe certamente tutte le ipotesi nelle quali non viene recisa la titolarità del rapporto di lavoro in capo al comune, ma in pari tempo non potrebbe trovare applicazione nelle ipotesi nelle quali il rapporto di lavoro viene costituito in capo ad un soggetto terzo (Unione). Prospetta che in questa seconda ipotesi sembrerebbe più corretto ritenere che debba prevalere il sistema di garanzie ed autonomie riconosciuto alle Unioni dal Testo unico degli enti locali. Aggiunge, altresì, che anche la circostanza di una possibile ricostituzione del rapporto di lavoro in capo all'Ente aderente in caso di scioglimento dell'Unione sarebbe aspetto del tutto eventuale, futuro ed incerto e, pertanto, assolutamente inidoneo ad imporre il ribaltamento della spesa da un Ente (Unione dei comuni) all'altro (Comune appartenente all'Unione). Sul punto osserva che se il rapporto di lavoro è incardinato direttamente con l'Unione mancherebbe un fondamento normativo alla tesi che ritiene imputabili le spese di questa al Comune.

Oltre che per contrasto con tale disposizione, conclude il Comune che la tesi del ribaltamento *pro quota* risulterebbe in contrasto con il riconoscimento della personalità giuridica dell'Unione e con i principi di autonomia di governo, amministrativa, finanziaria e contabile riconosciuta alle Unioni dall'art. 32 del T.U.E.L.

Lo stesso Comune prospetta una soluzione alternativa alla tesi del ribaltamento della spesa dell'Unione sugli enti aderenti, ritenendo di poter proporre che sia la stessa Unione tenuta a dare conto direttamente della propria gestione del personale e della relativa spesa, sulla base di una lettura testuale del comma 562 che così dispone: "*Per gli enti non sottoposti alle regole del patto di stabilità interno, le spese di personale non devono superare il corrispondente ammontare dell'anno 2004*".

Osserva che l'equiparazione delle Unioni agli enti non soggetti al patto di stabilità risale al 2008. Conclude che, poiché il primo esercizio integrale utile dell'Unione è quello terminato il 31 dicembre 2007, il raffronto dovrebbe essere effettuato con tale esercizio.

LA SEZIONE DELLE AUTONOMIE CONSIDERA:

- che sulla questione prospettata dalla Sezione remittente risultano già intervenute diverse pronunce da parte di alcune Sezioni regionali di controllo;
- che, in particolare, la Sezione regionale di controllo per la Lombardia, con deliberazione del 16 ottobre 2008 n. 81/2008/PAR, ha espresso il parere che, in assenza di una diversa specifica disciplina legislativa, per accertare il rispetto della previsione normativa che impone ai Comuni con popolazione inferiore ai 5000 abitanti di contenere la spesa di personale entro il limite di quella

sostenuta nel 2004, ai fini della determinazione dell'importo non sia sufficiente prendere in considerazione solo quella del singolo Comune, ma occorre sommare alla stessa la quota parte, riferita all'ente, di quella sostenuta dall'Unione;

- che la stessa Sezione, con deliberazione del 20 novembre 2008 n. 93/2008/PAR, ha confermato tale orientamento, esprimendo l'avviso che per la determinazione dell'importo rilevante ai fini del calcolo dei limiti di spesa per il personale, in assenza di una diversa specifica disciplina legislativa, occorre sommare alla spesa di personale proprio la quota parte di quella sostenuta dall'Unione dei comuni;
- che analogo criterio risulta accolto dalla Sezione regionale di controllo per la Toscana con deliberazione n. 208/2010/PAR del 9 dicembre 2010.

DIRITTO

L'art. 32 del T.U.E.L., approvato con D. lgs. n. 267 del 18 agosto 2000, riconosce personalità giuridica alle Unioni di Comuni, attribuendo agli stessi autonomia organizzativa, finanziaria, contabile e gestionale, precisando che hanno propri organi di governo e un proprio bilancio.

Il presupposto che sta alla base della creazione di tale istituzione è quello secondo cui la gestione associata dei servizi propri dei singoli comuni, mediante il conferimento degli stessi ad una Unione, è idonea a realizzare obiettivi di contenimento della spesa e di maggiore efficienza ed efficacia.

La finalità propria di contenimento della spesa insita nella istituzione della figura dell'Unione di comuni trova peraltro corrispondenza e analogia nella complessiva manovra finanziaria introdotta dalla più recente legislazione, preordinata al rispetto del patto di stabilità e crescita al quale partecipa l'Italia, unitamente agli Stati aderenti all'Unione Monetaria Europea, ai sensi dell'art. 104 del Trattato di Maastricht.

Al fine di salvaguardare gli equilibri di finanza pubblica il Parlamento nazionale, secondo principi di coordinamento della finanza pubblica, ha approvato specifiche normative anche in materia di contenimento delle spese di personale, le quali devono essere osservate dagli enti locali territoriali al fine di salvaguardare gli equilibri generali della finanza nazionale.

In particolare nelle leggi finanziarie e nelle varie manovre correttive di finanza pubblica è stata introdotta una disciplina vincolistica in materia di spese del personale, diretta al contenimento delle stesse.

In tale legislazione manca una espressa previsione riguardante l'ipotesi di trasferimento di funzioni e di personale dai singoli Comuni alle Unioni dei comuni.

Tuttavia, ove si realizzi tale ipotesi, non può ritenersi che il regime vincolistico diretto al contenimento della spesa subisca deroghe, ovvero possa essere escluso.

Deve ritenersi invece ragionevole e aderente al sistema che anche in tale ipotesi debbano operare le regole di contenimento della spesa, pur in assenza di una espressa previsione legislativa riguardante tale specifico aspetto.

Circostanza che induce a concludere che il contenimento dei costi del personale dei Comuni debba essere valutato sotto il profilo sostanziale, sommando alla spesa di personale propria la quota parte di quella sostenuta dall'Unione dei comuni.

Soluzione che consente di affermare che la finalità perseguita dal legislatore in materia di contenimento della spesa di personale debba essere realizzata anche in ipotesi di gestione di servizi comunali da parte di Unioni di comuni, rappresentando che una diversa soluzione potrebbe aprire varchi di elusione di rigorosi vincoli di legge.

In tale ottica emerge una considerazione sostanziale della spesa di personale, secondo la quale la disciplina vincolistica in tale materia non può incidere solo per il personale alle dirette dipendenze dell'ente, ma anche per quello che svolge la propria attività al di fuori dello stesso e, comunque, per tutte le forme di esternalizzazione.

Sulla base delle esposte riflessioni non può essere accolta la prospettazione svolta dal Comune di Roccabianca.

La stessa amministrazione, al fine di rendere correttamente le certificazioni e attestazioni relative al rispetto dei parametri di spesa per il personale previsto dalla vigente normativa, dovrà conteggiare la quota parte di spesa di personale dell'Unione che sia riferibile al Comune stesso.

Allo scopo dovrà reperire ed adottare idonei criteri per determinare la misura della spesa di personale propria dell'Unione che sia riferibile *pro quota* al Comune.

P.Q.M.

La Sezione delle Autonomie, con riferimento alla questione sottoposta al suo esame, esprime il principio interpretativo secondo cui la quota parte della spesa di personale dell'Unione, riferibile al Comune che vi partecipa, deve essere imputata allo stesso Comune ai fini del rispetto del limite di cui al comma 557 della legge n. 296/2006 e successive modifiche e integrazioni.

Il Relatore
F.to Mario Donno

Il Presidente
F.to Luigi Giampaolino

La presente deliberazione è stata depositata in Segreteria il 29 luglio 2011.

Il Dirigente
F.to Romeo Francesco Recchia