

REPUBBLICA ITALIANA
LA
CORTE DEI CONTI
IN
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Antonio Caruso	Consigliere
dott. Giorgio Cancellieri	Consigliere
dott. Giuliano Sala	Consigliere
dott. Giancarlo Penco	Consigliere
dott. Giancarlo Astegiano	Primo Referendario (relatore)
dott. Gianluca Braghò	Referendario
dott. Alessandra Olessina	Referendario
dott. Massimo Valero	Referendario

nell'adunanza del 16 ottobre 2008

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

Vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la deliberazione n. 1/pareri/2004 del 3 novembre 2004 con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento e sulla formulazione dei pareri previsti dall'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista la nota prot. n. 11506 del 3 settembre 2008 con la quale il Sindaco del Comune di Castelleone (CR) ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista l'ordinanza n. 70/Pareri/2008, in data 1 ottobre 2008, con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Castelleone;

Udito il relatore, Giancarlo Astegiano;

PREMESSO CHE

Il Sindaco del Comune di Castelleone ha posto un quesito in ordine a quale sia la disciplina in materia di limiti alle spese di personale applicabile alle Unioni di Comuni in seguito all'entrata in vigore dell'art. 76 del d.l. n. 112, convertito in l. n. 133 del 2008, che ha modificato il co. 562, dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006 (legge finanziaria per il 2007).

Ha messo in luce che nel settembre 2003 i Comuni di Castelleone, Formigara, Madignano, Montodine e Moscazzano avevano costituito l'"Unione Gerundo" alla quale, nei primi anni, avevano conferito funzioni limitate, per lo svolgimento delle quali l'Unione si era avvalsa di personale del Comune di maggiore dimensioni demografiche.

Ha specificato, poi, che nel corso del 2008 gli enti costitutori avevano deciso di affidare all'Unione alcune importanti funzioni in materia di servizi alla persona e allo sportello unico per le attività produttive, trasferendo, altresì, il personale necessario per l'espletamento di tali attività.

L'attuazione della decisione aveva posto alcuni interrogativi agli enti costitutori dell'Unione derivanti dal fatto che nell'ambito della manovra finanziaria per il 2009, l'art. 76 del d.l. n. 112, convertito nella legge n. 133 del 2008 aveva modificato l'art. 1, co. 562 della legge finanziaria per il 2007, stabilendo che gli enti non sottoposti al Patto di stabilità, da un lato, non possono sostenere spese superiori a quelle del 2004 e, dall'altro, possono procedere a nuove assunzioni nei soli limiti delle cessazioni che si sono verificate nell'anno precedente.

Le perplessità del Sindaco del Comune di Castelleone derivano dalla circostanza che l'"Unione Gerundo" nel 2004 non aveva dipendenti e non aveva sostenuto alcuna spesa di personale cosicché non risulta chiaro quale sia la disciplina in materia di spesa di personale che deve osseervare l'Unione dei Comuni e, in particolare, se possa procedere, o meno, all'assunzione di dipendenti sia per trasferimento dai Comuni partecipanti all'Unione che mediante apposite procedure selettive.

OSSERVA CHE

La richiesta di parere in esame è intesa ad avvalersi della facoltà prevista dalla norma contenuta nell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, la quale dispone che le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane possono chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti "*pareri in materia di contabilità pubblica*".

La funzione consultiva delle Sezioni regionali è inserita nel quadro delle competenze che la legge n. 131 del 2003, recante adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha attribuito alla Corte dei conti.

Con specifico riferimento alla richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Castelleone, la Sezione osserva quanto segue.

In merito all'ammissibilità della richiesta

La Sezione, preliminarmente, è chiamata a verificare se la richiesta soddisfi le condizioni di ammissibilità che la giurisprudenza contabile ha delineato con le sue pronunce.

La prima di esse è data dalla legittimazione a proporre i quesiti. Al riguardo, questa Sezione, con deliberazione n. 1 in data 4 novembre 2004, ha precisato che "non essendo ancora costituito in Lombardia il Consiglio delle autonomie, previsto dall'art. 7 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, che modifica l'art. 123 della Costituzione, i Comuni possono, nel frattempo, chiedere direttamente i pareri alla Sezione regionale".

Pertanto, sotto questo profilo la richiesta proveniente dal richiedente può essere presa in esame.

In ordine alle altre condizioni di ammissibilità, la Sezione osserva che la richiesta di parere:

- proviene dal soggetto legittimato a manifestare la volontà dell'ente, vale a dire, nel caso di specie, dal Sindaco;
- non risulta che interferisca con le funzioni di controllo o giurisdizionali svolte dalla magistratura contabile e neppure con alcun altro giudizio civile o amministrativo che sia in corso;
- ha "*carattere generale*", in quanto diretta ad ottenere indicazioni relative alle norme che gli enti territoriali debbono seguire nello svolgimento della loro ordinaria attività amministrativa e, in particolare, in ordine all'applicazione delle norme di finanza pubblica che pongono limitazioni alla spesa di personale, anche degli enti ai quali partecipano i Comuni;
- rientra nella materia della contabilità pubblica, poiché attiene alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche e, in particolare, alle modalità organizzative

degli enti pubblici ed ai vincoli finanziari che, direttamente o indirettamente, i Comuni debbono osservare.

In conclusione: la richiesta di parere è ammissibile e può essere esaminata nel merito.

Il quesito posto dal Sindaco di Castelleone

Il Sindaco del Comune di Castelleone ha posto un quesito in ordine a quale sia la disciplina in materia di limiti alle spese di personale applicabile alle Unioni di Comuni in seguito all'entrata in vigore dell'art. 76 del d.l. n. 112, convertito in l. n. 133 del 2008, che ha modificato il co. 562, dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006 (legge finanziaria per il 2007) che prevede che gli enti non sottoposti al Patto di stabilità, da un lato, non possono sostenere spese superiori a quelle del 2004 e, dall'altro, possono procedere a nuove assunzioni nei soli limiti delle cessazioni che si sono verificate nell'anno precedente.

Le perplessità del Sindaco del Comune di Castelleone derivano dalla circostanza che l' "*Unione Gerundo*", costituita nel 2003 fra i Comuni di Castelleone, Formigara, Madignano, Montodine e Moscazzano, nel 2004 non aveva dipendenti e non aveva sostenuto alcuna spesa di personale cosicché non risulterebbe chiaro quale sia la disciplina in materia di spesa di personale che deve osservare l'Unione dei Comuni e, in particolare, se possa procedere, o meno, all'assunzione di dipendenti sia per trasferimento dai Comuni partecipanti all'Unione che mediante apposite procedure selettive.

La formulazione del quesito induce la Sezione a mettere in luce che la decisione in ordine alla possibilità di procedere o meno ad assunzioni di personale da parte dell' "*Unione Gerundo*" spetta solo ed esclusivamente all'Unione e, per quanto di competenza in base all'organizzazione dell'Unione, agli enti che ne fanno parte, i quali, peraltro, al fine di assumere le determinazioni di loro competenza, nell'ambito della loro discrezionalità e senza alcun vincolo, possono riferirsi alle conclusioni contenute nel presente parere.

- 1) La legge finanziaria per il 2007 ha dettato una nuova ed analitica disciplina in ordine agli obblighi che i Comuni devono osservare al fine di concorrere al rispetto dei vincoli di finanza pubblica che la Repubblica italiana, nel suo complesso ai sensi dell'art. 104 del Trattato di Maastricht, è tenuta ad osservare per assicurare il rispetto del Patto di stabilità e crescita, sottoscritto da tutti i Paesi aderenti all'Unione Monetaria Europea, ivi compresa l'Italia.

In linea generale, ha confermato che solo i Comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti nella formazione del bilancio e nella gestione delle

procedura di entrata e di spesa sono tenuti ad osservare i vincoli che vanno sotto il nome di Patto di stabilità interno (art. 1, co. 676).

Il Parlamento ha dettato, però, alcune specifiche norme in materia di contenimento della spesa relativa al personale, modificando quelle introdotte con le precedenti leggi finanziarie, che gli enti territoriali debbono osservare, sempre al fine di concorrere a salvaguardare gli equilibri di finanza pubblica.

In quell'occasione, il legislatore ha stabilito due diverse discipline, l'una diretta agli enti "sottoposti al Patto di stabilità interno", per i quali è stato previsto che l'obbligo di contenere le spese del personale sia verificato nell'ambito dell'esame del rispetto dei vincoli generali posti dalla disciplina del Patto (art. 1, co. 557) e l'altra per gli enti "non sottoposti alle regole del patto di stabilità interno" (art. 1, co. 562), quali, in particolare, i Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti. A questi ultimi è stato fatto obbligo di contenere le spese di personale nei limiti di quanto impegnato nell'anno 2004, al lordo degli oneri riflessi a carico dell'Amministrazione e dell'IRAP e con esclusione degli oneri derivanti dai rinnovi contrattuali. Inoltre, è stata prevista l'impossibilità di procedere a nuove assunzioni di personale, se non nei limiti delle cessazioni dei rapporti di lavoro a tempo indeterminato avvenute nell'anno precedente.

Come questa Sezione ha messo in luce in numerose occasioni, la razionalità e costituzionalità del sistema delineato dal legislatore ha sollevato alcune perplessità poiché è stato stabilito un rigido limite quantitativo, ancorato ad un dato di spesa storico (i costi sostenuti nel 2004) che nel corso degli anni potrebbe aver subito legittime modifiche (per tutte, si veda la delibera n. 589, in data 7 ottobre 2007).

Infatti pretendere che la spesa di personale dell'ente si mantenga costante rispetto a quella sostenuta nel 2004 presuppone che l'ente non effettui alcuna modifica né nella dotazione di personale né in passaggi di categoria o nel riconoscimento di retribuzioni di posizione o di risultato. Ma, laddove legittimamente l'ente negli anni successivi al 2004 abbia effettuato assunzioni o, comunque, adottato decisioni organizzative che comportino una modifica della spesa storica, riferita al 2004, o, ancora, siano venute a cessare cause di sospensione dall'attività lavorativa di dipendenti già in carico all'ente (a puro titolo di esempio: rientro in servizio dopo la maternità, cessazione di un'aspettativa non retribuita, e così via ...), si troverà nella condizione di non poter rispettare il vincolo.

Ciò anche perché gli enti con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti hanno, in molti casi, un numero limitato di dipendenti ed ogni legittima

variazione in aumento dei costi non può essere riassorbita con facilità e, in alcuni casi, non può esserlo del tutto.

A questa esigenza ha fornito una prima risposta la legge finanziaria per il 2008 modificando il co. 562, stabilendo che gli enti sono tenuti a continuare a rispettare il limite di spesa riferito all'anno 2004, a meno che non ricorressero le condizioni previste nell'art. 19, co. 8, della legge 28 dicembre 2001, n. 244 (legge finanziaria per il 2002) (art. 3, co. 121)¹, nel qual caso è stata prevista la possibilità di derogare al limite di spesa riferito agli anni precedenti (in relazione all'interpretazione della norma ed alle condizioni di applicabilità si rinvia al parere reso da questa Sezione in data 4 aprile 2008, n. 17/Pareri/2008).

Tuttavia, nell'ambito della manovra finanziaria per l'anno 2009, il legislatore ha nuovamente modificato la disciplina relativa alla spesa di personale applicabile agli enti territoriali e, quindi, anche ai Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti.

Ha previsto, infatti, che entro novanta giorni dall'entrata in vigore della legge venga emanato un d.p.c.m., previo accordo tra Governo, Regioni e Autonomie locali, che definisca "parametri e criteri di virtuosità, con correlati obiettivi differenziati di risparmio, tenuto conto delle dimensioni demografiche degli enti, delle percentuali di incidenza delle spese di personale attualmente esistenti rispetto alla spesa corrente e dell'andamento di tale tipologia di spesa nel quinquennio precedente", prevedendo, altresì, "a) criteri e modalità per estendere la norma anche agli enti non sottoposti al patto di stabilità interno" (Art. 76, co. 6, della l. 6 agosto 2008, n. 133, di conversione in legge del d.l. 25 giugno 2008, n. 112).

Ha stabilito, altresì, che nelle more dell'emanazione del d.p.c.m. "le deroghe previste dall'articolo 3, comma 121, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, sono sospese, ad eccezione dei comuni con un numero massimo di dipendenti a tempo pieno non superiore a dieci" (art. 76, co. 2, della citata legge n. 133).

Come questa Sezione ha messo in luce recentemente "dalla nuova disciplina si evince che il legislatore ha inteso modificare in corso di esercizio la disciplina relativa alle spese di personale, con significative ripercussioni sull'attività e la gestione degli enti interessati e, in particolare, sulla

1

A decorrere dall'anno 2002 gli organi di revisione contabile degli enti locali di cui all'articolo 2 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, accertano che i documenti di programmazione del fabbisogno di personale siano improntati al rispetto del principio di riduzione complessiva della spesa di cui all'articolo 39 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, e successive modificazioni, e che eventuali deroghe a tale principio siano analiticamente motivate".

programmazione della loro attività" (delibera n. 183, in data 29 settembre 2008).

- 2) L'art. 32 del d. lgs. 6 agosto 2000 n. 267 (Testo Unico sugli enti locali) stabilisce che i Comuni possono dare vita ad Unioni di Comuni, espressamente qualificate "*enti locali*", "*... allo scopo di esercitare congiuntamente una pluralità di funzioni di loro competenza*". Viene incentivata, in questo modo, la collaborazione fra gli enti territoriali al fine sia di rendere servizi migliori che di contenere i costi. Tendenza rafforzata dalle recenti manovre finanziarie che in numerose disposizioni prevedono incentivi allo svolgimento comune fra più enti locali di attività e servizi.

La disciplina vincolistica in materia di spese di personale, progressivamente introdotta dal legislatore (così come richiamata al punto precedente), non prende espressamente in esame il trasferimento di funzioni e di personale dai Comuni alle Unioni ma, considerata la finalità della normativa diretta a evitare incrementi di spesa di personale, deve mettersi in luce che il contenimento dei costi del personale deve verificarsi sotto il profilo sostanziale anche in questo caso.

Come già rilevato da questa Sezione deve ritenersi che, in assenza di una diversa specifica disciplina legislativa, al fine di accertare il rispetto della previsione normativa che impone ai Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 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 occorra sommare alla stessa la quota parte riferita all'ente di quella sostenuta dall'Unione. In questo modo, la finalità perseguita dal legislatore potrà considerarsi raggiunta ove la somma delle spese di personale sostenute dai singoli Comuni che costituiscono l'Unione con quella di quest'ultima sia inferiore a quella sostenuta dai Comuni nel 2004.

- 3) Il rafforzamento del processo di svolgimento di funzioni in comune fra più enti mediante la costituzione di Unioni e il contenimento della spesa di personale degli enti territoriali sono espressione di un'unica esigenza e, pertanto, il dato relativo alla spesa di personale da prendere in considerazione non può essere solo quello di ciascun Comune o dell'Unione poiché si tratterebbe di un dato incompleto e fuorviante (anche per le operazioni elusive dei vincoli cui potrebbe prestarsi) ma quello complessivo degli enti e

dell'Unione. Con la conseguenza che i trasferimenti di personale, a qualsiasi titolo, fra i Comuni e le Unioni di cui fanno parte, in entrambe le direzioni, non sono sottoposti alla disciplina vincolistica richiamata sopra purchè la somma complessiva delle spese calcolata sommando tutti i dati degli enti che costituiscono l'Unione e, ovviamente, quelli di quest'ultima, non sia superiore a quella del 2004 o a quell'altra soglia o limite che il legislatore potrà introdurre, modificando la disciplina attualmente vigente.

Questa conclusione risulta rafforzata dalla norma contenuta nel co. 1, dell'art. 76 del già citato d.l. n. 112, come convertito in l. n. 133 del 2008, nella parte in cui include fra le spese di personale dell'ente anche quelle sostenute da tutti i soggetti esterni, a vario titolo partecipati dall'ente locale.

L'intento del legislatore sembra essere quello di non limitarsi ad una considerazione puramente formale delle spese di personale di ciascun ente, ma di valutare, da un punto di vista sostanziale, l'entità delle stesse al fine di evitare incrementi incontrollati.

Nel caso dell'Unione di comuni è ragionevole, quindi, che l'esame del rispetto della normativa in materia di spese di personale avvenga considerando sia la spesa dei singoli enti che quella dell'Unione in modo che alla costituzione del nuovo soggetto consegua un effettivo risparmio e non un incremento elusivo dei limiti posti ai singoli soggetti costitutori.

P.Q.M.

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore
(Dott. Giancarlo Astegiano)

Il Presidente
(Dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria
il 22 ottobre 2008
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)