



Repubblica italiana

Corte dei conti

La Sezione del controllo per la Regione Sardegna

composta dai magistrati:

Dott. Mario Scano	PRESIDENTE
Dott. Nicola Leone	CONSIGLIERE
Dott.ssa Maria Paola Marcia	CONSIGLIERE RELATORE
Dott.ssa Valeria Mistretta	I REFERENDARIO
Dott.ssa Lucia d'Ambrosio	I REFERENDARIO
Dott.ssa Valeria Motzo	I REFERENDARIO

nella camera di consiglio dell'11 marzo 2009;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modifiche e integrazioni;

Visto il decreto del Presidente della Repubblica 16 gennaio 1978 n. 21 e il decreto legislativo 9 marzo 1998 n. 74 (norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna);

Visto l'art. 7 della legge 5 giugno 2003 n. 131, recante l'adeguamento dell'ordinamento alla legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3;

Vista la deliberazione n. 7 del 6 febbraio 2009 con la quale il Consiglio delle Autonomie ha trasmesso alla Sezione del controllo la richiesta di parere dell'Unione di Comuni "Parte Montis";

Vista la nota prot. n. 146/Pres. del 20 febbraio 2009 con cui il Presidente della Sezione ha assegnato la relativa istruttoria al Consigliere Maria Paola Marcia;

Vista la nota prot. n. 582 del 5 marzo 2009 con cui il Magistrato istruttore, Consigliere Maria Paola Marcia, ha deferito la relazione istruttoria per la discussione collegiale;

Vista l'ordinanza n. 5 /2009 con la quale il Presidente della Sezione del controllo per la Regione autonoma della Sardegna ha convocato la Sezione medesima per l'adunanza dell' 11 marzo 2009 per deliberare in ordine alla richiesta di parere;

Udito il relatore Consigliere Maria Paola Marcia;

P R E M E S S O

Il Presidente dell'Unione dei comuni "Parte Montis" ha domandato un parere circa le modalità tra le seguenti con cui sarebbe consentito procedere al potenziamento della dotazione organica :

1. con personale non appartenente ai Comuni aderenti e assunto mediante procedure di mobilità volontaria da altri enti ovvero ex novo con accesso dall'esterno; trattandosi di spesa di personale da sostenersi quasi esclusivamente con le entrate (fondi) trasferite all'Unione dalla Regione Sardegna, se sia corretto procedere alle assunzioni di personale superando i vincoli finanziari posti dalla legislazione nazionale per i Comuni partecipanti;

2. mediante trasferimento per mobilità dei dipendenti di altro ente sovracomunale esistente nel medesimo territorio, costituito dalla quasi totalità dei Comuni, in fase di riorganizzazione a seguito della riduzione delle proprie funzioni sulla base di quanto previsto nell'art. 12 comma 12 della legge Regionale 29 maggio 2007, n. 2 (legge finanziaria 2007) integrata dalla legge Regionale 5 marzo 2008, n. 3 (legge finanziaria 2008), laddove si prevede che in taluni casi non si applicano le disposizioni di contenimento della spesa stabilite dai commi 557, 561 e 562 della legge n. 296 del 2006;

3. se, per consentire il superamento dei limiti di spesa di personale (previsti dalle norme statali) sia possibile utilizzare il disposto di cui alla L.R. 12 giugno 2006, n. 9 (funzioni trasferite);

4. se la spesa per il compenso del Segretario dell'Unione debba essere considerata o meno all'interno delle spese di personale.

C O N S I D E R A T O

1 L'art. 7, comma 8 cit. legge n. 131 del 2003 prevede che le richieste di parere vengano, di norma, formulate tramite il Consiglio delle Autonomie locali oramai istituito e funzionante.

A tal riguardo, infatti, il regolamento, appositamente adottato con deliberazione n. 13 del 30 ottobre 2006 dal Consiglio delle Autonomie per disciplinare la materia, prevede espressamente che oltre alla richiesta di parere dei Comuni, delle Province, delle Comunità montane, anche il Consiglio possa richiedere alla Sezione pareri attinenti alle materie di contabilità pubblica ritenuti di interesse per il sistema delle Autonomie, richiamandosi all'esercizio delle proprie funzioni consultive e di proposta assentite con la legge regionale istitutiva (v. art. 1 e 2).

Il Consiglio, riconoscendo alla questione proposta rilevanza di portata generale per il sistema delle Autonomie, ha nel contempo ravvisato la ammissibilità soggettiva dell'Unione richiedente, sul presupposto dell'orientamento positivo già assunto da questa Sezione – nello svolgimento dell'attività consultiva – nei confronti delle Unioni di Comuni associati in Comunità montana, richiamando i precedenti resi in tal senso (pareri n. 2 e 4 del 2006) ma, tuttavia, rimettendosi alle valutazioni finali di esclusiva competenza della Sezione.

Nel caso all'esame la Sezione, confermando il proprio precedente orientamento, ravvisa la ammissibilità soggettiva della richiesta all'esame, sul presupposto che le Unioni – come pure le Comunità

montane - soggiacciono ai principi e alle regole del sistema di contabilità pubblica e in concreto al rispetto delle regole del patto di stabilità interno e delle altre di contenimento della spesa, dettate a tutela degli equilibri della finanza pubblica (cfr. deliberazione n. 2 /2006 di questa sezione e in ultimo deliberazione n. 9 /2009).

2. Sotto il profilo dell'ammissibilità oggettiva, l'attività consultiva intestata alla Corte dei conti da un lato deve restare circoscritta alle discipline (e ai relativi atti applicativi) dettate in materia di bilanci e relativi equilibri, acquisizione di entrate, gestione delle spese (nelle quali rientra la spesa per gli Organi e il personale), disciplina del patrimonio, rendicontazione; dall'altro non può concernere fatti gestionali specifici ma ambiti e oggetti di portata generale, né deve rispondere a quesiti che formano oggetto di esame da parte di altri Organi, nonché tali da poter formare oggetto di eventuali iniziative giudiziarie da parte della Procura regionale della stessa Corte dei conti. E ciò per evitare il rischio di interferenze e condizionamenti da parte della Corte dei conti nei processi decisionali di spettanza di altri organi giurisdizionali o delle Amministrazioni, dovendosi altresì anche evitare di orientare le Amministrazioni medesime nelle scelte di condotte processuali in vertenze di carattere giudiziario o controversie in genere.

Nella richiesta di parere si espone che l'Unione, costituita nel corso del 2007 in attuazione della legge regionale 2 agosto 2005 n. 12 (recante *"Norme per le unioni di comuni e le comunità montane. Ambiti per l'esercizio associato di funzioni. Misure di sostegno per i piccoli comuni"*), non disponendo di *"capacità assunzionale propria"* se non nell'ambito di quella già consentita ai Comuni aderenti (che ne verrebbero per tale via privati), non potrebbe tuttavia avvalersene per la scarsità di dotazioni dei Comuni stessi, nonché per i limiti di spesa per

il personale cui questi ultimi sono tenuti.

Stante la necessità di integrare la dotazione organica, considerate le vigenti disposizioni di contenimento di tale voce di spesa e preso atto del fatto che le entrate dell'Unione sono sostanzialmente e prevalentemente costituite da contributi regionali, si domanda se debba trovare applicazione la disciplina regionale di deroga alla normativa statale.

Le questioni proposte sono, pertanto, da considerarsi ammissibili poiché involgono l'applicazione della normativa di contabilità pubblica di carattere "vincolistico" in materia di spesa per il personale, dettata a tutela del coordinamento della finanza pubblica.

3. La normativa statale registra una considerazione particolarmente favorevole all'esercizio associato "sovracomunale" delle funzioni e dei servizi, disponendo a tal fine misure di incentivazione finanziaria e demandando alla legislazione regionale il programma di individuazione degli opportuni ambiti territoriali per la gestione associata sovracomunale da realizzarsi, tra le altre, attraverso le Unioni di Comuni (v. d. lgs. 18 agosto 2000 n. 267, art. 32 e 33).

Su tale linea di principio ha disposto la citata legge regionale 2 agosto 2005 n. 12, espressamente assicurando "*...idonei trasferimenti finanziari e supporto tecnico e giuridico...*", prevedendo, nel contempo, misure di sostegno per i Comuni di minore dimensione demografica onde favorirne l'adesione alle forme associative (v. cit. l.r. n. 12 del 2005 art. 1).

L'esercizio congiunto dei servizi e delle funzioni può, infatti, assicurare la migliore razionalizzazione dell'impiego delle pubbliche risorse (dotazioni di personale e finanziarie) da parte di Comuni "*contermini*", frequentemente di modeste dimensioni demografiche, volendosi – con tutta evidenza – evitare duplicazioni di attività e, al contrario,

avvantaggiarsi di plausibili *"economie di scala"*.

Pertanto, nel merito delle questioni sollevate, in assenza di parametri normativi da riferirsi espressamente alle associazioni di enti, secondo l'orientamento interpretativo prevalente, si deve avere riguardo al complesso delle dotazioni finanziarie e organizzativo-burocratiche costituite da tutti gli enti dell'Unione, secondo quanto esattamente asserito anche dall'Unione odierna richiedente.

L'estensione delle regole della contabilità pubblica e delle disposizioni di contenimento della spesa all'Unione postula, in conseguenza, il collegamento funzionale sia alle dotazioni organiche dei singoli Comuni e dell'Unione medesima, sia alla spesa dagli stessi enti complessivamente sostenuta, in coerenza con la realtà territoriale "sovracomunale" e con le effettive complessive dimensioni demografiche (cfr. citata legge regionale n. 12 del 2005).

4. In attesa della riforma regionale e del decentramento di funzioni -in aderenza alla riforma del titolo V della Costituzione- le risorse per il finanziamento del sistema delle autonomie confluiscono in un fondo unico cui segue la assegnazione ai diversi enti locali ai sensi della legge regionale n. 2 del 29 maggio 2007 art. 10.

Le questioni sollevate attengono all'ambito di operatività delle norme regionali le quali, nel provvedere al finanziamento del sistema delle autonomie, consentono all'ente locale di disporre delle somme assegnate in piena autonomia avendo riguardo, tra gli altri, agli interventi occupazionali e alle politiche attive del lavoro (cit. legge reg. n. 2 /2007 art. 10 comma 2).

La medesima normativa dispone che le assunzioni di personale (a tempo determinato e indeterminato) e gli incarichi di collaborazione coordinata in quanto derivanti dai processi di riorganizzazione, trasformazione o

soppressione di comunità montane, consorzi e unioni di comuni, il cui onere grava sulle risorse già computate nei relativi bilanci, effettuate da enti locali (e cita a tal fine comuni, comunità, consorzi e unioni) non soggiacciono ai limiti di spesa di cui all'art. 1 commi 557, 561 e 562 legge n. 296 del 2006 (cit. l.r. n. 2/ 2007 art.12 comma 12). Se ne deve far discendere che anche per gli Enti locali della Sardegna ordinariamente trova applicazione la normativa statale. Quest'ultima recede solo in presenza di espressa statuizione tal fine assunta dalla normativa regionale nell'esercizio della sua competenza primaria nella materia dell'ordinamento degli enti locali, ovvero solo in casi predeterminati, quando ne ricorrano la condizioni volta per volta dettate dalle norme regionali.

5. Pertanto le nuove assunzioni, eventualmente a titolo di mobilità da altri enti (quesiti n. 1 e n. 2 ,parte premessa), non possono effettuarsi per la sola ragione dell' autonomia nell' utilizzo dei fondi riconosciuta all'ente locale, tra l'altro in via transitoria in attesa della riforma dell'ordinamento delle autonomie locali in armonia con il nuovo titolo V (cit. l.r. n.2 /2007 art.10 commi 1 e 5).

In altri termini, rispondendo negativamente al primo e al secondo quesito, l'autonomia decisionale di spesa, provvisoriamente assentita in capo all'ente locale, non configura nel contempo la libertà incondizionata di deroga agli obblighi di contenimento della spesa per il personale stabiliti dalla normativa statale.

La normativa regionale, infatti, ammette la possibilità di derogare a tali limiti solo in ragione di comprovata effettiva presenza di processi di riorganizzazione o trasformazione o soppressione di altro ente locale cui l'ente locale sia direttamente in concreto interessato e in relazione alle assunzioni che ne derivano, al fine di non ostacolare detti processi,

bensi di favorirli, nelle futura prospettiva di una razionalizzazione complessiva del sistema e in definitiva di un risparmio generale di spesa. L'ipotesi di cui al secondo quesito della parte premessa rientra in tale specifica disciplina, sempreché si tratti di dotazioni di personale già identificate, sulla base di provvedimenti di organizzazione già emanati.

6. Il terzo quesito in parte premessa domanda se i limiti di spesa di cui alla normativa statale possano essere superati in virtù della applicazione della normativa di riforma recata dalla legge regionale 12 giugno 2006 n. 9 (*"conferimento di funzioni e compiti agli enti locali"*, organicamente delineata in coerenza con i principi della legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3) in quanto detta normativa determinerebbe il trasferimento di funzioni di totale spettanza regionale, interamente sostenute da risorse regionali. Ivi, infatti, si dispone che le funzioni e i compiti sono conferiti agli enti locali unitamente alle risorse finanziarie, patrimoniali e umane adeguate all'esercizio delle funzioni trasferite (cit. l. r. n. 9 del 2006, art. 2).

In tale direzione, parzialmente anticipando gli effetti amministrativi e finanziari della riforma di cui sopra, per alcuni casi ha già disposto la normativa regionale, e ciò in occasione di specifici programmi di spesa di competenza della Regione e con oneri interamente a suo carico (come nei casi oggetto dei pareri resi da questa sezione e richiamati dall'Unione). In questi casi, ove in concreto si disponga la delega o il trasferimento delle funzioni già regionali agli enti locali con contestuale trasferimento delle risorse necessarie, le regole da seguire sono state dettate dal medesimo legislatore regionale, dovendosi tuttavia trattare di un processo effettivamente in atto. Mentre, non può essere sufficiente a consentire la deroga della vigente normativa statale la mera previsione legislativa della futura devoluzione di compiti e risorse, cui

riconoscere carattere precipuamente programmatico.

Neppure la provenienza o la titolarità delle risorse, in ipotesi regionali, vale ad escludere automaticamente la vigenza delle norme statali in assenza di espressa previsione del legislatore regionale in tal senso, ovvero di mancato esercizio della potestà normativa in questione.

7. In ultimo si precisa che i limiti di legge in via generale stabiliti per la spesa di personale trovano applicazione anche per i compensi del Segretario dell'Unione, non ravvisandosi motivi per disporre un regime differenziato.

Tutto ciò premesso e considerato, la Sezione.

DELIBERA

e nei termini sopraesposti è reso il parere richiesto dall'Unione dei Comuni " PARTE MONTIS "

ORDINA

che la deliberazione sia trasmessa rispettivamente al Presidente e all'assemblea dell'Unione dei Comuni "PARTE MONTIS" e al Presidente del Consiglio delle Autonomie locali.

Così deliberato nella Camera di consiglio dell'11 marzo 2009.

IL PRESIDENTE

(Mario Scano)

IL RELATORE

(Maria Paola Marcia)

Depositata in Segreteria in data 17/03/2009

IL DIRIGENTE

(Giuseppe Mullano)