



Corte dei Conti

Sezione Regionale di Controllo per la Toscana
composta dai magistrati:

- Pres. Sez. Silvio AULISI	Presidente
- Cons. Paolo SCARAMUCCI	Componente
- Cons. Paolo GIUSTI	Componente
- Cons. Paolo PELUFFO	Componente
- Cons. Graziella DE CASTELLI	Componente
- Ref. Alessandra SANGUIGNI	Componente
- Ref. Laura D'AMBROSIO	Componente

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

VISTO il Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 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;

VISTA la legge 5 giugno 2003 n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

VISTO il Regolamento (14/2000) per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti in data 16 giugno 2000 e successive modifiche;

VISTA la Convenzione stipulata il 16 giugno 2006 tra Sezione regionale, Consiglio delle autonomie locali e Giunta regionale Toscana in materia di "ulteriori forme di collaborazione" tra Corte ed autonomie, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della citata legge n. 131 del 2003.

UDITO nella Camera di consiglio il relatore, Cons. Graziella De Castelli;

PREMESSO

1. Il Presidente dell'Unione dei Comuni del Pratomagno (Provincia di Arezzo) ha inoltrato alla Sezione, tramite il Consiglio delle Autonomie locali con nota prot. 5213/1.13.9 in data 15/04/09, una richiesta di parere, in merito alla possibilità da parte dell'Unione dei Comuni di Pratomagno di procedere ad assunzioni di personale anche in deroga ai limiti stabiliti dalla legge 133/2008; ha altresì fatto presente che a seguito dell'emanazione della legge 244/2007 (art.17.2) e della legge regionale 37/08, nel riordinare le comunità montane toscane, i Comuni di Castelfranco di Sopra (3.032 abitanti), Castiglion Fibocchi (2.138 abitanti), Loro Ciuffenna (5.812 abitanti) e Pian di Scò (6.082 abitanti) hanno costituito una unione di Comuni denominata "Unione di Comuni del Pratomagno" che è subentrata nella successione dei rapporti e dei beni della estinta Comunità.

Ha specificato inoltre che all'Unione è stata assegnata anche la gestione del comprensorio di Bonifica n. 23 precedentemente attribuito alla Comunità Montana oggetto di soppressione, facendo specifico richiamo alla deliberazione della Sezione Regionale di Controllo della Toscana n.3/P/2006 in ordine alla possibilità di esonero dall'applicazione dei vincoli apposti dalla legislazione statale in materia di assunzione di personale.

L'Unione di comuni chiede: a) se sia possibile assumere nuovo personale in quanto ente di nuova costituzione; b) in via subordinata, se sia possibile per l'ente, facendo riferimento ai dati dell'estinta comunità montana Pratomagno, applicare le deroghe di cui all'art. 3, comma 121, della legge 244, trattandosi di ente con meno di 10 dipendenti di ruolo; c) ed infine, nell'ipotesi in cui non fosse possibile procedere ad assunzioni, se sia possibile, comunque, procedere alla trasformazione di contratti di formazione lavoro, in scadenza e già prorogati una volta, in contratti a tempo indeterminato. Prima di rispondere all'esigenza specifica dell'ente richiedente, è utile analizzare, nei loro caratteri più generali, le domande formulate.

CONSIDERATO

2. Secondo ormai consolidati orientamenti assunti dalla Corte dei conti in tema di pareri da esprimere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, all'esame del merito della richiesta va premessa una verifica della sua ammissibilità, in termini sia soggettivi (legittimazione dell'organo richiedente) che oggettivi (attinenza dei quesiti alla materia della contabilità pubblica, come espressamente previsto dalla legge, e coerenza dell'espressione di un parere con la posizione costituzionale assegnata alla Corte dei Conti).

Al riguardo l'art.7, comma 8 della legge 131/2003, nel disciplinare la funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte (individuazione dei soggetti legittimati a richiedere i pareri e riferimento vincolante alla materia della contabilità), prevede ulteriori forme di collaborazione tra enti autonomi e Sezioni regionali, senza specificarne le tipologie. In materia di ulteriori forme di collaborazione si è pervenuti, in Toscana, alla Convenzione

stipulata (in data 16 giugno 2006) tra Sezione regionale di controllo, Consiglio delle autonomie e Giunta della Regione Toscana. La convenzione consente tra l'altro al Consiglio delle autonomie di richiedere direttamente pareri su temi generali in materia di contabilità pubblica, per i quali il soggetto richiedente è il Consiglio delle autonomie che da voce, in tal modo, a soggettività locali diverse da quelle prese in considerazione dalla legge, come, ad esempio, le Comunità montane o i Consorzi tra comuni, fermo restando la verifica da parte della Sezione della coerenza di tali richieste con il ruolo istituzionale della Sezione e l'esigenza di non invadere sfere di competenza non proprie.

Il richiamato comma 8 dell'art. 7 della legge 131/2003 affida, pertanto, al Consiglio delle autonomie un ruolo di "filtro" delle richieste di parere provenienti da province e comuni, in particolare le richieste fatte proprie o direttamente presentate dal Consiglio delle autonomie, secondo la Convenzione toscana, presuppongono una istituzionale valutazione dell'utilità generale del parere richiesto, che impone che la richiesta non sia motivata da esigenze particolaristiche, come ad esempio avverrebbe, ove il parere obbedisse, di fatto, a logiche di controllo preventivo su singoli atti, o dall'intento di preconstituire difese in procedimenti giurisdizionali.

La richiesta di parere deve pertanto dichiararsi soggettivamente ammissibile, per le considerazioni appena esposte, ed oggettivamente attinente alla materia contabile. E' vero, infatti, che i quesiti, soprattutto quello relativo alle assunzioni del Consorzio, riguardano la gestione del personale, e non i risvolti contabili della materia stessa; ma è anche vero che le norme statali che, nel corso degli ultimi anni, hanno inciso sull'autonomia degli enti dettando disposizioni restrittive in materia di assunzioni e di spesa per il personale hanno ciò fatto nel presupposto, fondato o non fondato ch'esso risulti alla luce della giurisprudenza costituzionale, di dettare in tal modo "principi fondamentali" di coordinamento della finanza pubblica, inesorabilmente attraendo in un'accezione allargata di materia contabile le questioni interpretative attinenti alle norme stesse.

3. In risposta al primo quesito, l'art. 32 del TUEL stabilisce che i comuni possono dar luogo ad Unioni di comuni allo scopo di esercitare congiuntamente una pluralità di funzioni di loro competenza, per cui la collaborazione tra enti è sollecitata dal legislatore allo scopo di garantire servizi in modo efficace ed efficiente, nell'ottica di un contenimento dei costi; il tutto incoraggiato dal riconoscimento di incentivi espressamente previsti nell'ambito delle recenti manovre finanziarie.

Come già avuto modo di precisare nel parere n. 3/P/2006 l'esercizio in forma associata di servizi pubblici può concorrere teoricamente ad ottenere economie di spese; ma ciò sarebbe contraddetto ove alla costituzione del nuovo organismo corrispondesse la possibilità di determinare un aumento complessivo delle unità di personale pubblico in servizio in quanto ciò si tradurrebbe in aumento della spesa di personale e, quindi, con una manovra in contrasto con i principi stabiliti dal legislatore che, a decorrere dal 2002, introduce una normativa più restrittiva circa la predisposizione dei documenti di programmazione del fabbisogno di

personale al fine del rispetto del principio di riduzione complessiva della spesa e che eventuali deroghe a tale principio siano analiticamente motivate ponendo in capo agli organi di revisione contabile degli enti locali tale verifica.

Dal disposto di legge regionale a cui il Presidente fa riferimento si evince che l'unione di comuni dalla data di estinzione della comunità montana succede a tutti gli effetti nei rapporti attivi e passivi, compresi i rapporti di lavoro in essere e che la stessa esercita le funzioni regionali già conferite alla comunità montana e da questa esercitate, come nel caso della gestione del comprensorio di bonifica n. 23, già era posto in capo alla Comunità Montana. Pertanto al fine di accertare il rispetto della previsione normativa, sia per gli enti sottoposti al patto di stabilità e sia per quelli non soggetti, occorre una verifica di carattere sostanziale nel senso che ogni singolo ente deve valutare nell'ambito dei propri documenti di programmazione del fabbisogno di personale e in quelli gestionali non soltanto quelli di diretta emanazione di ogni singolo ente, ma altresì fare riferimento, ai fini del conteggio della spesa, delle quote a loro carico in conseguenza della partecipazione all'Unione.

In tale modo è assicurato il rispetto delle finalità volute dal legislatore che tra l'altro, ha posto in capo alle regioni, al fine di concorrere agli obiettivi di contenimento della spesa pubblica, di provvedere con proprie leggi, sentiti i consigli delle autonomie locali, al riordino della disciplina delle comunità montane, ad integrazione di quanto previsto dall'articolo 27 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al *decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267*, in modo da ridurre a regime la spesa corrente per il funzionamento delle comunità montane stesse.

In ordine al primo quesito, pertanto, l'unione non può considerarsi un ente di nuova costituzione, in quanto non è stata istituita per scelta dei comuni che ne fanno parte, ma per effetto delle disposizioni della legge regionale n.37/08, che ne dispone la successione in tutti i rapporti attivi e passivi della comunità montana soppressa. Sostanzialmente, tale subentro comporta soltanto una modifica della forma giuridica dell'ente, il quale è composto, fra l'altro, dagli stessi enti di cui si componeva la comunità montana, dalla quale ha ereditato le stesse funzioni e le stesse risorse umane, finanziarie e strumentali, che peraltro provenivano, oltretutto da proventi propri, anche da risorse statali e regionali. In particolare, ai sensi dell'art. 14, comma 9 della legge regionale 37/08 "l'unione subentra nelle funzioni che risultano già attribuite alla comunità montana ai sensi dell'articolo 53 della l.r. 34/1994, per la cui disciplina si applicano le disposizioni del medesimo articolo 53": trattasi delle funzioni dei consorzi di bonifica per le quali la Sezione si è già espressa (parere 3/06) consentendo la possibilità all'ente di assumere nuovo personale per le ragioni ivi citate e sul presupposto che si trattava, in quel momento, di funzioni nuove ed obbligatorie per le Comunità montane, che non sono tali per l'Unione alla quale sono ora transitate già in forma organizzata ed inserite nel complesso dell'attività conferita.

4. Per quanto concerne la richiesta di cui alla lettera b) si precisa che l'Unione di comuni rientra tra gli enti non sottoposti al patto di stabilità (come chiarito anche dal parere del

Dipartimento della Funzione Pubblica Uppa n. 15/07 che riprende il parere della Ragioneria Generale dello Stato 23 marzo 2007 n. 380889) e quindi in concreto allo stesso si applica l'art.1, comma 562 della legge 27 dicembre 2006, n.296 (finanziaria 2007) e successive modificazioni ed integrazioni.

Per gli enti non sottoposti ai vincoli del patto di stabilità interno (enti diversi dai comuni e dalle province con popolazione superiore a 5000 abitanti) è fatto obbligo, da un lato di contenimento della spesa di personale, entro il limite di quella sostenuta nel 2004 e, dall'altro di procedere a nuove assunzioni nei soli limiti delle cessazioni che si sono verificate nell'anno precedente (manovra finanziaria 2009, con riguardo all'art. 76 della legge 133/2008, modificativo del comma 562 della legge finanziaria 2007).

Nell'applicare la norma della legge finanziaria 2007 all'unione di comuni è opportuno considerare la somma della spesa di personale dei comuni 2004 e dell'allora comunità montana e rapportarla alla corrispondente spesa attuale dei comuni e dell'unione di comuni. Il parametro delle cessazioni verificatesi nell'anno precedente va riferito alle cessazioni avvenute nei comuni facenti parte dell'unione (dell'allora comunità montana) e dell'unione stessa, secondo l'interpretazione resa dalla sezione in un precedente parere (18/07), secondo la quale considera precedenti le cessazioni avvenute a partire dall'anno 2004. In assenza di specifica normativa, pertanto, i parametri riferiti ai singoli Comuni partecipanti, come è stato argomentato da altre Sezioni di controllo (Sezione Sardegna Parere n. 9/2009) consentono di pervenire ad una puntuale ricognizione finanziaria (la sommatoria delle spese correnti e di personale sostenute da ciascun ente) e gestionale (sommatoria delle dotazioni di personale).

Il rigido limite quantitativo della spesa di personale è stato in parte superato con l'approvazione della legge finanziaria per il 2008 (legge 244/2007) che prevede la possibilità di deroga (articolo 3, comma 121) *«Eventuali deroghe ai sensi dell'articolo 19, comma 8, della legge 28 dicembre 2001, n. 448, devono comunque assicurare il rispetto delle seguenti condizioni:*

- a) che il volume complessivo della spesa per il personale in servizio non sia superiore al parametro obiettivo valido ai fini dell'accertamento della condizione di ente strutturalmente deficitario, ridotto del 15 per cento;*
- b) che il rapporto medio tra dipendenti in servizio e popolazione residente non superi quello determinato per gli enti in condizioni di dissesto, ridotto del 20 per cento».*

Tali deroghe sono però state provvisoriamente sospese, nelle more dell'emanazione dell'apposito d.p.c.m. così come stabilito dall'art. 76, comma 6 delle legge 133/2008, ad eccezione dei comuni con un numero massimo di dipendenti a tempo pieno (e non di ruolo come precisato dall'ente) non superiore a dieci (art.76, comma 2 della legge 133/2008). La sezione, estensivamente, ritiene applicabile tale norma anche all'unione in quanto soggetto destinatario del comma 562 citato al pari dei comuni con popolazione inferiore a cinquemila abitanti e quindi soggetto alle medesime norme sul contenimento della spesa del comparto personale.

Le deroghe citate di cui alla finanziaria 2008 prevedono la sussistenza dei due requisiti sopra citati; la lettera a) introduce un parametro di spesa che va calcolato per il personale in servizio, mentre la lettera b) considera il rapporto medio tra dipendenti in servizio e popolazione residente. Entrambe adottano un parametro riferito esclusivamente a comuni e province, che, in particolare per il secondo requisito, non costituisce un dato significativo se riferito ad una associazione di enti poiché sommando la popolazione di tutti i comuni che partecipano ad un'Unione di comuni e rapportandolo al numero di dipendenti della stessa, il parametro in questione sarebbe inevitabilmente e facilmente rispettato. Sarebbe necessaria al riguardo un'interpretazione della norma che renda la medesima applicabile anche a comunità montane, unioni di comuni e consorzi; una soluzione praticabile sarebbe quella di prendere in considerazione, per il primo parametro, la somma della spesa di personale dei comuni facenti parte dell'unione e dell'unione e rapportarla alla somma di spesa corrente; mentre per il secondo parametro prendere in considerazione la somma della spesa di personale dei comuni facenti parte dell'unione e dell'unione e rapportarla alla somma dei dipendenti di tutti i comuni e dell'unione e applicare a questo rapporto i parametri di cui al D.M. 9/12/08 riferiti ai comuni.

L'unione, in caso di mancato rispetto dei parametri della finanziaria 2007, potrà fare riferimento alle deroghe di cui alla finanziaria 2008 se il numero di dipendenti a tempo pieno sia inferiore a 10 e sempreché l'incidenza della spesa di personale di tutti gli enti coinvolti (unione e comuni che ne fanno parte) sia inferiore al 50% delle spese correnti degli stessi, in base alle disposizioni del decreto legge 25 giugno 2008 n. 112 convertito in legge 6 agosto 2008 n. 133, art. 76, commi 6 e 7.

5. Relativamente all'ultimo quesito posto riguardante la possibilità di trasformazione dei contratti di formazione e lavoro in contratti a tempo indeterminato, è opinione dominante che la stessa equivalga a nuova assunzione e, in tal caso, l'organico dell'Unione verrebbe ad essere incrementato di nuove unità con necessità di verificare il rispetto dei limiti di spesa espressamente stabiliti, come sopra specificato.

6. Nelle sopra esposte considerazioni è il parere della Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Toscana in relazione alla richiesta formulata dal Consiglio delle autonomie con nota prot. 5213/1.13.9 in data 15/04/09.

DISPONE

che copia della presente deliberazione sia trasmessa al Presidente del Consiglio delle autonomie locali della Toscana, e, per conoscenza, al Presidente dell'Unione di comuni del Pratomagno.

Così deciso in Firenze, nella Camera di consiglio del 28 maggio 2009

Il Presidente
f.to Silvio AULISI

Il Relatore
f.to Cons. Graziella De Castelli

Depositata in Segreteria il 28 maggio 2009

Il Direttore della segreteria
f.to Pier Domenico BORRELLO