

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LE MARCHE

nell'adunanza del 7 settembre 2010

composta dai magistrati:

Pres. Sez. Giuseppe RANUCCI – Presidente

Cons. Fabio Gaetano GALEFFI – Componente

Primo ref. Andrea LIBERATI – Componente relatore

Ref. Saverio GALASSO – Componente

Ref. Valeria FRANCHI - Componente

PARERE

COMUNE DI SANT'IPPOLITO

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;

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

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131 recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3, ed in particolare l'art. 7, comma 8;

VISTO l'atto di indirizzo della Sezione delle Autonomie approvato nell'adunanza del 27 aprile 2004 avente ad oggetto gli indirizzi e criteri

generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato dalla deliberazione n. 9/SEZAUT/2009/INPR in data 3 luglio 2009 della Sezione delle Autonomie;

VISTA la richiesta di parere da parte del Sindaco del Comune di Sant'Ippolito in data 9 agosto 2010, prot. n. 3153;

VISTO l'art. 17, comma 31, del d.l. 1 luglio 2009, n. 78, convertito in legge 3 agosto 2009, n. 102;

VISTA la nota del 30 giugno 2010 del relatore dott. Andrea Liberati;

VISTO l'atto prot. n. 4222 del 3 settembre 2010, con cui è stata convocata la Sezione per l'adunanza odierna;

UDITO il relatore dottor Andrea Liberati,

MOTIVAZIONI DELLA DECISIONE

Il Sindaco del comune di Sant'Ippolito ha chiesto un parere in merito alla successione dei comuni nei servizi della Comunità montana del Metauro.

In particolare ha evidenziato che la legge n. 18/2008 della Regione Marche, che avrà effetto dal 30 settembre 2010, ha disciplinato i rapporti successori e indicato nei Comuni ricompresi nell'ambito della comunità soppressa i soggetti che hanno titolo per succedere nella gestione dei servizi svolti dalla stessa e nei rapporti di lavoro in essere, oltre a prevedere che la Regione riservi una quota del fondo per le gestioni associate *"ai Comuni che si fanno carico degli oneri relativi al personale in servizio alla data di entrata in vigore della presente legge"*.

Ha inoltre evidenziato che i comuni hanno concordato di gestire i servizi in forma associata con apposita convenzione e che con deliberazione del commissario straordinario, che ha approvato il piano di scioglimento della

comunità, è stato assegnato al comune di Sant'Ippolito un dipendente che si occupava del servizio di informatica e reti di promozione turistica, il cui contratto scade il 10 dicembre 2010.

Da tale data i comuni interessati dovrebbero interrompere i servizi non essendo in grado di poter individuare altre professionalità da adibire alle stesse funzioni e - osserva sempre l'amministrazione - non sembrerebbe nemmeno possibile provvedere ad eventuali assunzioni di personale tenuto conto dell'articolo 14, comma 10, del decreto legge 78/2010, che pone l'obbligo di non superare il limite del 2004 della spesa del personale e con il quale si sopprime anche la possibilità di deroga introdotta dal comma 121, dell'articolo 3, della legge 244/2007.

Pur rispettando il limite dell'incidenza del 40% della spesa del personale sulle spese correnti, l'ente non potrebbe provvedere al mantenimento dei servizi, nonostante la gestione in forma associata dei comuni facente parte della disciolta comunità montana si configurerebbe quale fattispecie coerente con la ratio del decreto legge 78/2010, che prevede per i piccoli comuni l'obbligo della forma associata per lo svolgimento di determinate funzioni.

L'amministrazione ha inoltre evidenziato che è stata sottoposta ai comuni interessati la proposta di modifica della legge regionale citata con la quale si prevede che *"il contributo di cui all'articolo 23, lettera B, della legge regionale 18/2008, è commisurato all'importo lordo degli stipendi erogati nell'anno 2009 con esclusione delle indennità accessorie a qualsiasi titolo percepite"* e che quindi il costo della figura professionale in questione sarebbe sostenuto per intero dalla regione Marche,

evidenziando che quindi per i prossimi tre anni il costo sarà verosimilmente coperto da contributi regionali.

Tutto ciò premesso, l'ente ha chiesto un parere sull'applicabilità della vigente normativa in materia di limitazione di assunzione di personale al di sotto dei 3000 abitanti e in particolare sull'applicabilità delle norme in merito contenute nel decreto legge 78/2010 ai fini dell'assunzione a tempo determinato di un dipendente quale unica soluzione per potere mantenere la continuità dei servizi da gestire in forma associata a seguito dello scioglimento della comunità montana.

Ha inoltre chiesto se sussista la possibilità di determinare i limiti di spesa per l'assunzione di personale dipendente tenendo conto, nel calcolo, anche della spesa di personale sostenuta per gli stessi servizi dalla comunità montana, ai quali i comuni interessati trasferivano risorse finanziarie, non contabilizzate però tra le voci di personale nei bilanci dell'ente.

In sintesi si chiede di sapere se l'ente, quale successore della disciolta comunità montana, possa procedere all'assunzione di personale eventualmente, anche con contratto di lavoro a tempo determinato per assicurare in forma associata i citati servizi.

* * *

La richiesta di parere è stata trasmessa con lettera a firma del Sindaco e congiuntamente dal segretario comunale, e sotto questo aspetto risulta ammissibile per il profilo soggettivo, sebbene debba osservarsi che la richiesta stessa non è pervenuta – come dispone l'art. 7, comma 8, della legge 131/2003 – per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali,

organo di rilievo costituzionale, previsto dal vigente art. 123 della Costituzione come modificato dall'art. 7 della legge costituzionale 3/2001 (*"In ogni Regione, lo statuto disciplina il Consiglio delle autonomie locali, quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali"*), istituito nelle Marche con legge regionale 10 aprile 2007 n. 4.

Va esaminato il profilo dell'ammissibilità sotto il profilo oggettivo.

Il quesito apparentemente si riferisce ad uno specifico caso di gestione concreta e puntuale dell'ente, che peraltro non è pienamente afferente la materia di contabilità di Stato.

In proposito, è sufficiente richiamare la consolidata posizione della Corte dei conti che, sin dall'adozione, in data 27 aprile 2004, degli "Indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva" da parte della Sezione delle Autonomie. Ciò in ragione dell'esistenza di un limite funzionale, per la predetta attività della Corte dei conti, costituito dalla necessità di non interferire con le funzioni di amministrazione attiva esercitate dagli enti che richiedono i pareri: con la conseguente esigenza che la funzione consultiva della Corte non si può trasformare in una modalità di co/amministrazione, in quanto, tra l'altro, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza della Corte medesima.

Tuttavia sotto tale profilo il parere può essere limitato all'analisi della normativa applicabile.

La richiesta di parere peraltro si sovrappone all'esercizio della funzione di cui all'art. 1 comma 166 della legge 266/2005, in materia di controllo contabile, ma anche sotto tale profilo, trattandosi di questione che non ha ancora avuto evidenza contabile non vi sono attuali interferenze.

Si deve infine osservare che diverse Sezioni si sono comunque espresse su argomenti simili dovendosi quindi ritenere ammissibile la richiesta di parere.

Nel merito si osserva che nel mutato quadro delle spese di personale tracciato dalla manovra correttiva (articolo 14, commi 7 e 10 del d.l. 78/2010) la disciplina è divenuta rigida e si focalizza sull'obiettivo della riduzione in valore assoluto, senza più la possibilità di ricorrere a deroghe.

La norma si applica dal 31 maggio scorso, e per il 2010 è accompagnata anche dalla sanzione del divieto assoluto di assunzioni, per dare effettività al sistema.

Il decreto legge 78/2010 prevede anche la regola del turn over del 20% della spesa rispetto alle cessazioni dei rapporti di lavoro, ed entrerà in vigore solo dal 2011.

In questi mesi vale la disciplina previgente sul contenimento della spesa di personale, secondo un criterio del doppio binario a seconda che l'ente sia soggetto o meno al patto di stabilità.

Le regole vigenti per il 2010 prevedono infatti che nessun ente potrà procedere ad assunzioni se il rapporto tra le spese di personale e le spese correnti è superiore al 50%. Stesso divieto, inclusa la stipula di contratti di servizio elusivi delle disposizioni, è previsto per gli enti che non hanno rispettato il patto. Infine, i comuni non soggetti al patto di stabilità hanno l'ulteriore vincolo delle assunzioni nei limiti delle cessazioni intervenute nel 2009.

Gli enti soggetti al patto di stabilità devono invece ridurre la spesa rispetto all'anno precedente (in questo caso il 2009), senza avere particolari restrizioni sulle assunzioni.

Per tali ultimi enti, entro tale limite e senza particolari possibilità di deroga, si possono portare a compimento nel 2010 le azioni che incidono anche sul piano occupazionale.

Tale possibilità però viene meno per gli enti non soggetti al patto di stabilità in quanto per essi vale il principio del non superamento della spesa di personale sostenuta nell'anno 2004 e la possibilità di assumere solo nei limiti delle ricordate cessazioni di personale a tempo indeterminato complessivamente intervenute nell'anno precedente.

Più ampie possibilità potrebbero desumersi solo a fronte di una diversa interpretazione delle disposizioni, come quella fornita dall'Anci secondo cui il limite del 20%, in vigore dal 2011, potrebbe applicarsi solo ai comuni soggetti al patto di stabilità.

Per gli enti di più piccole dimensioni, infatti, dovrebbe applicarsi - ad avviso di questa impostazione - esclusivamente il comma 562 dell'art. 1 della legge 296/2006, che costituirebbe, in materia di assunzioni, legge speciale per i comuni non soggetti al patto di stabilità interno, anche in considerazione del fatto che, diversamente argomentando, una limitazione al 20% della spesa per le cessazioni verificatesi, significherebbe di fatto blocco assoluto della possibilità di assumere.

Si deve inoltre osservare che tale limitazione potrebbe presentare qualche dubbio di legittimità costituzionale.

Infatti, già in passato la Corte Costituzionale, con sentenza 390/2004,

aveva dichiarato l'illegittimità dell'articolo 3, comma 60, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, nella parte in cui disponeva che le assunzioni a tempo indeterminato *"devono, comunque, essere contenute entro una percentuale non superiore al 50% delle cessazioni dal servizio verificatesi nel corso dell'anno 2003"*.

La Corte infatti aveva chiarito che tale disposizione, non limitandosi ad un principio di coordinamento della finanza pubblica, poneva un limite che, proprio perché specifico puntuale e per il suo oggetto, *"si risolve in una indebita invasione da parte della legge statale dell'area (organizzazione della propria struttura amministrativa) riservata alle autonomie regionali e degli enti locali, alle quali la legge statale può prescrivere criteri (ad esempio, di privilegiare il ricorso alle procedure di mobilità: sentenza n. 388 del 2004) ed obiettivi (ad esempio, contenimento della spesa pubblica) ma non imporre nel dettaglio gli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi"*.

Tuttavia, la specificità del comma 562 va coordinata con il criterio temporale, tenuto conto che le nuove disposizioni sono intervenute successivamente e potrebbero considerarsi non limitate agli enti locali di maggiori dimensioni.

In ogni caso sotto il profilo della specificità o meno del comma 562 l. cit. per gli enti non soggetti al patto di stabilità, in luogo dell'applicazione della nuova disciplina introdotta, il cui ambito applicativo potrebbe essere limitato agli enti soggetti al vincolo di stabilità interno, e quindi in merito alla non sottoposizione degli enti di più modesta dimensione al vincolo del turn-over del 20%, si pone una problematica di rilievo ultra-regionale

e di particolare rilevanza che necessita di una pronuncia con funzione nomofilattica delle SSRR.

Deve infine osservarsi che per gli enti locali non trova applicazione, neanche quale norma di principio in quanto non inclusa tra gli enti esplicitamente indicati dalla disposizione, il comma 28 dell'articolo 9, d.l. 78/2010, che prevede limitazioni di spesa per le assunzioni a tempo determinato o con convenzioni, ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa.

Sarebbe quindi possibile assumere a tempo determinato rispettando i vincoli di spesa e non devono superare quelli del 2004.

Secondo altra impostazione si potrebbero anche considerare il vincolo non relativo solo alle cessazioni intervenute nell'anno precedente, ma tutte quelle avvenute a decorrere dal 2004, anno rispetto al quale deve essere garantita la limitazione della spesa, interpretazione tuttavia che sembra essere impraticabile per il tenore letterale della disposizione.

Inoltre, i piccoli comuni non possono più beneficiare della possibilità di deroga a prescindere dal numero dei dipendenti in servizio, ove fosse inferiore a 10.

Infatti l'art. 76, comma 2, d.l. 112/2008, come sostituito dall'art. 1, comma 1, della legge di conversione 133/2008, è stato abrogato dall'art. 14, comma 8, del d.l. 78/2010.

Non può peraltro escludersi che la disciplina, così come configurata, incida, con una soluzione non del tutto ragionevole in quanto può porre in discussione la stessa possibilità di garantire i servizi, sulla struttura organizzativa rimessa all'autonomia degli enti territoriali, prevedendo

una più incisiva disciplina vincolistica per gli enti di minore dimensione, strutturalmente caratterizzati da una minore autonomia gestionale, così sacrificando, solo in considerazione delle ridotte caratteristiche dimensionali, alcuni enti rispetto ad altri, incidendo in maniera più significativa sull'autonomia gestionale ed organizzativa costituzionalmente garantita.

Sotto tale profilo, pur non essendo ammissibile in sede consultiva, non si può escludere in sede di future pronunce di regolarità contabile, ove la Consulta ritenga legittimata la Corte dei conti a sollevare questioni in tale sede, un quesito di legittimità costituzionale non dissimile da quello affrontato con sentenza 390/2004 dalla Consulta e quindi, anche sotto questo profilo, è opportuno una pronuncia di indirizzo delle SSRR.

Il parere verte tuttavia su un'ipotesi più specifica della mera assunzione di personale, investendo la tematica dello scioglimento delle comunità montane e dei relativi rapporti successori.

L'art. 2, comma 22, legge 244/2007 aveva previsto che *"Le regioni provvedono a disciplinare gli effetti conseguenti all'applicazione delle disposizioni di cui ai commi 17, 18 e 20 ed in particolare alla soppressione delle comunità montane, anche con riguardo alla ripartizione delle risorse umane, finanziarie e strumentali, facendo salvi i rapporti di lavoro a tempo indeterminato esistenti alla data di entrata in vigore della presente legge. Sino all'adozione o comunque in mancanza delle predette discipline regionali, i comuni succedono alla comunità montana soppressa in tutti i rapporti giuridici e ad ogni altro effetto,*

anche processuale, ed in relazione alle obbligazioni si applicano i principi della solidarietà attiva e passiva.”

Con sentenza 237/2009 la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità della normativa che imponeva alle Regioni la soppressione delle Comunità montane ai fini del contenimento della spesa, nei limiti in cui prevedeva una disciplina di dettaglio che esula dal coordinamento della finanza pubblica, stabilendo in particolare che:

"23.6.— Ancora, occorre ricordare che è ormai consolidato nella giurisprudenza di questa Corte l'orientamento secondo il quale norme statali che fissano limiti alla spesa delle Regioni e degli enti locali possono qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica alla seguente duplice condizione: in primo luogo, che si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della medesima, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente; in secondo luogo, che non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi (sentenze n. 289 e n. 120 del 2008, n. 139 del 2009)."

E ancora:

"29.— Merita accoglimento, infine, la questione di costituzionalità promossa dalla sola Regione Veneto in ordine al comma 22 dell'art. 2 in esame, Sebbene le censure proposte dalla Regione Veneto si riferiscano, in particolare, al secondo periodo del riportato comma, la richiesta di declaratoria di illegittimità costituzionale è formulata, con il ricorso, con riguardo all'intero comma, che, nel suo contenuto complessivo e anche per il riferimento espresso al comma 20, di cui si è

riconosciuta la contrarietà alla Carta fondamentale, si presenta costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 117 Cost.

Si tratta di una disciplina, autoapplicativa e di dettaglio, che non riveste carattere di principio fondamentale della materia relativa al coordinamento della finanza pubblica e che, pertanto, risulta invasiva di ambiti di autonomia delle Regioni, alle quali deve essere riconosciuto il potere di disciplinare direttamente e, appunto, in autonomia gli aspetti relativi alla fase successiva alla soppressione delle comunità montane, in particolare per quanto concerne la successione dei comuni alla comunità montana soppressa nei rapporti giuridici riferiti a quest'ultima, con specifico riguardo, tra l'altro, ai rapporti di lavoro a tempo indeterminato dei dipendenti.

Ad analoga conclusione si perviene anche a volere ritenere che, con il comma 22 in esame, il legislatore abbia esercitato, tra l'altro, la sua competenza concorrente in materia di tutela del lavoro. Egualmente, infatti, le disposizioni impugnate esorbiterebbero dall'ambito dei principi fondamentali relativi a quest'ultima e sarebbero incostituzionali con riferimento al loro carattere dettagliato ed autoapplicativo, come tale lesivo delle prerogative costituzionali delle Regioni nella suddetta materia.

Anche del comma 22, pertanto, deve essere dichiarata la illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 117 Cost."

Pertanto la competenza così dettagliata in materia di spese spetta alle Regioni e rientra tra la competenza residuale ex art. 117, comma 4, Cost.

La Regione Marche ha comunque disciplinato lo scioglimento delle Comunità montane con legge 18/2008, successivamente modificata con legge 20/2009 e dall'art. 20 della l.r. 31/2010.

Nell'art. 23, comma 7, *modificata dall'articolo 20 della L.R. n. 31 del 22 dicembre 2009*, ha previsto peraltro che:

"Per far fronte agli oneri derivanti dalla successione di cui al comma 2, lettere b) e c), la Regione riserva una quota dei contributi di cui all'articolo 21:

a) alle Unioni dei Comuni costituite tra i Comuni ricadenti all'interno degli ambiti territoriali delle soppresse Comunità montane;

b) alle Comunità montane, alle Unioni dei Comuni, alle Province e ai Comuni che si fanno carico degli oneri relativi al personale in servizio alla data di entrata in vigore della presente legge delle Comunità montane soppresse e non ricostituite."

Al comma 8: *"Al fine di favorire il mantenimento delle gestioni associate dei servizi, la Regione riserva altresì una quota del fondo di cui all'articolo 21 alle Unioni dei Comuni appartenenti a Comunità montane soppresse il cui territorio non è compreso nemmeno parzialmente nell'allegato A".*

La ratio delle norme statali in materia di divieto di nuove assunzioni, attesa la riconosciuta competenza regionale in materia di scioglimento delle comunità montane e successione dei rapporti di lavoro, non sembra quindi ostare alla possibilità che la Regione si faccia carico dei relativi oneri per garantire la continuità dei servizi, rientrando nella diversa fattispecie della successione nei rapporti derivanti dalle disciolte

comunità, scioglimento comunque ispirato alla riduzione delle spese salvaguardando tuttavia i servizi svolti.

In considerazione quindi della ravvisata possibilità di assunzione a tempo determinato in considerazione dell'inapplicabilità, neanche quale norma di principio, dell'articolo 9, comma 28, del decreto 78/2010, ai comuni, sarebbe quindi possibile far sostenere tale spesa alla Regione (in quanto materia di propria competenza relativa alla successione delle comunità montane e senza spesa per l'ente locale rispetto al vincolo costituito dalla spesa sostenuta nell'anno 2004), non ravvisandosi ostacoli particolari all'assunzione a tempo determinato.

Più complessa la seconda questione proposta, relativa alla possibilità di calcolo nel monte spesa dei trasferimenti operati alla Comunità montana disciolta.

Al riguardo vi è ampia giurisprudenza contabile su diverse forme di partecipazione.

In materia di Unione dei comuni le Sezioni regionali hanno più volte affermato il principio secondo cui è criterio generale, ex art.76 del D.L. 112/2008, convertito nella legge 133/2008, che le spese di personale, quando sono sostenute da soggetti esterni ai quali, a vario titolo, è affidato il perseguimento di finalità istituzionali del Comune, debbano essere riferite all'ente suddetto. Ciò comporta che per ciascuno degli enti partecipante deve esporre la quota di spesa di personale che esso comunque carica sul proprio bilancio per consentire il funzionamento del soggetto cui partecipa, anche se tale onere sia compreso in una voce

contabile di diversa natura (ad es. trasferimenti all'Unione).

Tale orientamento, espresso dalla Sezione Regionale di controllo per l'Emilia Romagna con parere 16/2010 risulta conforme a quanto concluso sul punto da varie altre Sezioni regionali (Sez. Veneto con delibera 130/2009/par.- Sez. Lombardia con delibere 81/2008/Cons. e 93/2008/Cons. - Sez. Toscana con delibera 41/2009/Par – Sez. Sardegna con delibera 9/2009/Par) anche prima della entrate in vigore della norma citata.

La Sezione Lombardia con parere n. 384/2009 ha affermato:

"Il quesito in esame attiene all'incidenza sulla spesa per il personale nel caso di retrocessione di dipendenti da una Azienda Speciale al Comune costituente.

La disciplina vincolistica in materia di spese di personale, progressivamente introdotta dal legislatore nelle leggi finanziarie e nelle varie manovre correttive di finanza pubblica (si richiama, in proposito, l'ultimo intervento in materia, avvenuto con la L. 6 agosto 2008, n. 133, di conversione in legge del d.l. 25 giugno 2008, n. 112), non prende espressamente in esame il trasferimento di funzioni e di personale dai Comuni ad organismi partecipati per la retrocessione di detto personale. Ciononostante, considerata la finalità della normativa diretta a evitare incrementi di spesa di personale, si ritiene che il contenimento dei costi del personale deve verificarsi sotto il profilo sostanziale a tutti i livelli.

Pertanto, come già affermato in altre occasioni da questa Sezione e recentemente ribadito con deliberazioni n.81/pareri/2008 del 22 ottobre 2008 e n. 93/pareri 2008 del 20 novembre 2008, 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 accedere ad una nozione ampia di tale spesa sommando alla spesa di personale propria, la quota parte di quella sostenuta da organismi partecipati in tutti i casi in cui il dato divenga rilevante.

Le disposizioni limitative della spesa contenute nelle leggi finanziarie ed il rafforzamento del processo di svolgimento di funzioni con modalità organizzative indirizzate alla efficienza del servizio ed al 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 del Comune o degli organismi partecipati poiché si tratterebbe di un dato incompleto e fuorviante (anche per le operazioni elusive dei vincoli cui potrebbe prestarsi) ma quello complessivo degli enti. Con la conseguenza che i trasferimenti di personale, a qualsiasi titolo, fra i Comuni e nel caso di Aziende speciali in entrambe le direzioni, devono tener conto della somma complessiva delle spese calcolata sommando tutti i dati degli enti.

*Questa conclusione risulta **rafforzata** dalla norma contenuta nel comma 1, dell'art. 76 del già citato d.l. n. 112/2008, come convertito in L. n. 133/2008, 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, così ribadito, è evidentemente 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.
In quest'ottica, la disciplina vincolistica in materia di personale non può non essere intesa come riferibile non soltanto all'ente stesso, ma anche a tutte le forme di cooperazione interlocale oltre che di esternalizzazione in senso stretto, le quali, altrimenti, potrebbero costituire strumenti di elusione dei vincoli di legge (in tal senso si è recentemente espressa questa Sezione con deliberazione n. 79/pareri/2008 del 22 ottobre 2008).

Pertanto, il dato relativo alla spesa per il personale transitato nell'Azienda speciale che venga retrocesso all'ente costituente dovrà essere consolidato al dato della corrispondente spesa del Comune presso il quale faranno rientro tali dipendenti.

Conclusivamente va affermato che, ai fini del rispetto delle regole contenute nelle leggi finanziarie, deve essere conteggiata la spesa complessiva per il personale dei Comuni nell'annualità in cui si verificherà il rientro dei dipendenti ponendola a raffronto con le spese complessive precedenti e che tale spesa soggiacerà ai parametri di contenimento delle spese previsti dalla legge al momento della riassunzione negli enti di provenienza ed alle conseguenze previste in caso di violazione dei parametri stessi."

Anche Le aziende speciali sono state incluse tra gli enti le cui spese rilevano ai fini delle spese di personale (Sez. Emilia Romagna, delibera 17/2010).

La sezione regionale di controllo per la Lombardia ha anche affermato

che ai fini della verifica del rispetto dei vincoli di finanza pubblica "in materia di spesa di personale e, in particolare, della previsione contenuta nel co. 557 dell'art. 1, della legge finanziaria per il 2006, l'ente pubblico che decida di porre in liquidazione e di sciogliere una società in house nella base di calcolo presa a riferimento per la determinazione dei limiti spesa futuri deve conteggiare anche la spesa sostenuta negli anni precedenti da quest'ultima in relazione alle attività svolte per conto dell'ente."

Con il parere n. 99/2008 la Sezione regionale di controllo per la Lombardia ha precisato che, a seguito delle più recenti modifiche al sistema della finanza pubblica, la base di calcolo relativa alla spesa per il personale sostenuta da un ente locale deve tenere conto dei vari assetti organizzativi nei quali si articola l'amministrazione pubblica. Con la conseguenza che *"sono pertanto da considerarsi sostenute direttamente dall'ente locale le spese di personale iscritte in bilancio della società pubblica in house, tanto nel caso di partecipazione totalitaria, quanto nel caso di compartecipazione plurisoggettiva intercorsa fra vari enti locali"*.

In quest'ottica, la disciplina vincolistica in materia di personale va *"intesa come riferibile non soltanto all'ente stesso, ma anche a tutte le forme di cooperazione interlocale oltre che di esternalizzazione in senso stretto"*, la quali, altrimenti, potrebbero costituire strumenti di elusione dei vincoli di legge (cfr. deliberazione n. 79/pareri/2008 del 22 ottobre 2008).

La giurisprudenza prevalente della Corte dei conti è quindi nel senso di ricondurre ad unità le spese alle quali comunque partecipa l'ente locale, talora a prescindere anche dal profilo degli eventuali trasferimenti

all'organismo partecipato o collegato, dall'autonoma rilevanza degli organismi ai fini della partecipazione al patto di stabilità e talora perfino dall'avvenuta cessazione del rapporto di impiego pubblico e dall'eventuale esistenza di un obbligo di riassunzione.

Diversa la posizione assunta dalla Sezione Marche in materia, pur essendo ormai risalente al 2006, prima della modifica legislativa.

La Sezione si è pronunciata su diversi tipi di organismi partecipati, mai specificamente sulle comunità montane (si veda al riguardo soprattutto la delibera 23/2006, con particolare riferimento ai par. V 17-V 23).

In particolare ha affermato: *"pur dovendosi sotto tale profilo escludere una necessità di disapplicazione del diritto interno, la ricostruzione ermeneutica orientata al rispetto del diritto comunitario pone un delicato problema di perequazione del sacrificio richiesto dalla normativa ai diversi enti locali per concorrere in maniera paritetica al raggiungimento dei vincoli comunitari.*

Il sacrificio imposto, infatti, appare differenziato in relazione alle diverse forme associate di gestione delle funzioni e dei servizi pubblici in quanto le sole Unioni di comuni sarebbero escluse per il 2006 dal rispetto del patto di stabilità, e pone in discussione il principio di eguale partecipazione dei Comuni al rispetto degli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione Europea, venendo irragionevolmente a differenziare il sacrificio a seconda della struttura organizzativa prescelta (associativa o meno), con probabile invasione indiretta della sfera dell'autonomia organizzativa degli enti territoriali, tutelata dalla Costituzione.

*Alla luce di quanto sopra non può però escludersi una disomogeneità nel concorso alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per il rispetto dei vincoli comunitari, che **può essere risolto solo a livello normativo**, in relazione alle diverse forme gestionali prescelte dagli enti locali.*

A seconda della forma prescelta, infatti, l'ente può non essere chiamato al sacrificio (Unione di comuni non soggette al patto di stabilità, ma solo al vincolo per la spesa per il personale), essere tenuto ad un sacrificio dell'1% per le spese di personale e ad un vincolo del 6,5-8% per le altre spese (gestione diretta da parte del Comune) o essere tenuto ad un sacrificio del 6,5-8% anche per le spese sostenute per il personale (per le forme di gestione dei servizi in cui le spese di personale vanno considerate tra i trasferimenti alle PPAA non detraibili ex art. 1, comma 142, legge 266/2005 e che siano finanziate con corrispettivi o trasferimenti di somme che trovano allocazione nel bilancio del comune), a seconda della forma organizzativa prescelta" (delibera 14/2006).

Ad avviso di questa Sezione, quindi, sarebbe occorsa una disposizione specifica di legge, poi del resto emanata (art. 1, comma 76, d.l. 112/2008), a conferma della necessità di una espressa previsione, per rendere omogeneo il dettato normativo con l'espressa previsione di diretto computo al comune delle spese di personale sostenute dagli organismi partecipati.

Solo nel vigore quindi della disposizione citata sarebbe stato possibile ipotizzare l'inclusione dei trasferimenti per spese di personale agli organismi partecipati o comunque facenti capo all'ente nel complesso

delle spese sostenute a tal fine dall'ente (e solo nei limiti in cui non fosse cessato il rapporto di lavoro con il trasferimento verso tali enti).

In assenza di una norma specifica sarebbe non possibile ricondurre all'ente le spese sostenute da altri organismi.

L'impostazione " cumulativa" delle spese sostenute è stata anche recepita nelle linee guida della Sezione Autonomie che, da ultimo, anche per gli enti non soggetti al patto di stabilità ha previsto espressamente, nella sezione 6.2 delle linee guida per il bilancio preventivo 2010, l'inclusione tra le spese rilevanti ai fini della spesa sostenuta quelle relative al personale utilizzato, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture variamente denominate, partecipate o comunque facenti capo all'ente, compresi i consorzi, le comunità montane e le unioni di comuni.

In tal caso, comunque, si evidenzia, conformemente alla giurisprudenza prevalente, nei soli limiti del personale utilizzato, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego,

Pertanto, seguendo questa impostazione nel computo delle spese rilevanti potrebbero essere incluse, sia pure pro quota per i singoli enti cui la comunità disciolta faceva capo, anche quelle derivanti dall'ente montano, pur non trattandosi di personale in precedenza in servizio presso il Comune.

Tuttavia, l'art. 14, comma 8, del d.l. 78/2010, ha abrogato il comma 1 dell'art. 76 del d.l. 112/2008 che prevedeva la necessità di considerare le spese relative a *"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" tra quelle sostenute dall'ente, a prescindere dalla considerazione dell'eventuale rilevanza del grado di autonomia delle comunità montane.

L'abrogazione della disposizione che prevedeva un generico riferimento alla "norma", dovendosi forse interpretare quale riferimento della rilevanza di tale spesa a tutto l'articolo 1 della legge finanziaria, e la sua sostituzione mediante l'introduzione del comma 577 bis legge 296/2006, limitato ai soli enti soggetti al patto di stabilità di cui al comma 557, induce a ritenere che non sembra oggi possibile considerare nella spesa complessiva sostenuta per i comuni di minore dimensione, non soggetti al patto di stabilità, anche quella relativa agli organismi partecipati o comunque facenti capo all'ente e di conseguenza ai trasferimenti operati verso e dalle comunità montane.

Peraltro nella limitata possibilità di procedere ad assunzioni nel limite del 20% delle cessazioni ex art. 14, comma 9, d.l. 78/2010 non sembra potersi ricomprendere il risparmio derivante dalla mobilità, in considerazione degli orientamenti formulati con riferimento al comma 562 della legge 296/2006 (Sez. Aut. Corte conti, del. 21/2009; circ. 4/2008 dip. Funz. Pubblica).

Tuttavia, la Sezione rileva che la giurisprudenza citata delle altre Sezioni, pur differente da quella della Sezione Marche, si era formata anche anteriormente e a prescindere dalla formulazione della norma abrogata, estendendosi ad ipotesi assimilabili, relative ad enti dotati di propria rilevanza e soggettività nel sistema delle autonomie locali (unioni e comunità montane) e ritiene opportuno, sia per la portata ultraregionale

della problematica, sia per evitare contrasti futuri di orientamenti giurisprudenziali, già emersi con riferimento alla disciplina previgente, rimettere la questione di massima alla SSRR della Corte dei conti ai sensi dell'art. 17, comma 31, del d.-l. 1 luglio 2009, n. 78, convertito in legge 3 agosto 2009, n. 102, il quale ha disposto che: *"Al fine di garantire la coerenza nell'unitaria attività svolta dalla Corte dei conti per le funzioni che ad essa spettano in materia di coordinamento della finanza pubblica, anche in relazione al federalismo fiscale, il Presidente della Corte medesima può disporre che le sezioni riunite adottino pronunce di orientamento generale sulle questioni risolte in maniera difforme dalle sezioni regionali di controllo nonché sui casi che presentano una questione di massima di particolare rilevanza. Tutte le sezioni regionali di controllo si conformano alle pronunce di orientamento generale adottate dalle sezioni riunite"* .

Alla luce di quanto precede, si ritiene sussistano le seguenti questioni di massima:

1 – Se per i comuni non soggetti al patto di stabilità si applichi o meno l'art. 14, comma 9, del d.l. 78/2010, che ha modificato il comma 7 dell'art. 76 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, e che prevede la regola del turn-over del 20%, o se prevalga la specificità del comma 562 dell'art. 1 della legge 296/2006, secondo cui possono procedere all'assunzione di personale nel limite delle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nel precedente anno, impregiudicata l'eventuale valutazione di compatibilità con il

quadro costituzionale di riferimento delineato in base ai principi affermati con sentenza 390/2004 dalla Consulta.

2 – Se debba essere considerato criterio generale che le spese di personale, anche per gli enti non soggetti al patto di stabilità, quando sono sostenute da soggetti esterni ai quali, a vario titolo, è affidato il perseguimento di finalità istituzionali del Comune, debbano essere riferite all'ente suddetto a prescindere dall'esistenza di norme specifiche in tal senso, considerato che sia l'art. 76, comma 1, del D.L. 112/2008, convertito nella legge 133/2008, oggi abrogato, che integrava l'articolo 1, comma 557, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, sia l'art. 14, comma 7, d.l. 78/2010, che introduce il comma 557 bis all'art. 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, sembrano riferirsi esclusivamente agli enti soggetti al patto di stabilità e fanno esclusivo riferimento ai 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.

3 – Se tra gli enti "comunque facenti capo all'ente" di cui al comma 557 bis all'art. 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, debbano essere considerati anche quelli autonomamente soggetti al rispetto di una disciplina autonoma in materia di patto di stabilità e vincolo di spese del personale.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per le Marche sospende la pronuncia sulla richiesta di parere pervenuta dal Comune di Sant'Ippolito e dispone la rimessione degli atti al Presidente della Corte

dei Conti per le determinazioni di competenza, ai sensi dell'art. 17, comma 31 d.l. 78/2009, del Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo, in merito all'eventuale deferimento per le questioni di massima prospettate alle Sezioni Riunite.

Copia della presente deliberazione, unitamente alla richiesta di parere sarà trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, al Presidente dell'Istituto e per conoscenza al Comune di Sant'Ippolito.

Così deliberato in Ancona, nell'adunanza del 7 settembre 2010.

Il Presidente

f.to Giuseppe Ranucci

L'estensore

f.to Andrea Liberati

Depositata in segreteria in data 26 ottobre 2010

Il Direttore della segreteria f.to Carlo Serra