

**CORTE DEI CONTI**  
**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA**

La Sezione Regionale di Controllo per la Puglia composta dai seguenti magistrati:

Dott. Vittorio Lomazzi	Presidente
Dott. Michele Grasso	Consigliere
Dott. Luca Fazio	Primo Referendario
Dott. Stefania Petrucci	Primo Referendario rel.
Dott. Marcello Iacubino	Referendario
Dott. Marco Di Marco	Referendario

nella Camera di Consiglio del 7 e 8 luglio 2010 ha assunto la seguente

**DELIBERAZIONE N. 55/PAR/2010**

sulla richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Grumo Appula (BA) pervenuta in data 18/06/2010 prot. n. 1984;

Vista l'ordinanza n. 18 del 21/06/2010 con la quale è stata convocata la Sezione Regionale di Controllo per il giorno 07/07/2010;

udito il relatore Primo Referendario Dott. Stefania Petrucci;

Ritenuto in

**FATTO**

Il Sindaco del Comune di Grumo Appula, con la nota riportata in epigrafe, illustra che l'Ente, unitamente ai Comuni di Acquaviva delle Fonti, Cassano delle Murge, Toritto, Binetto e Sannicandro di Bari, ha sottoscritto una convenzione per la gestione associata delle funzioni e dei servizi socio-assistenziali ove il ruolo di Comune capofila è ricoperto dal Comune di Grumo Appula a cui è attribuita la responsabilità amministrativa e la gestione delle risorse economiche.

Il Sindaco specifica che è prevista l'istituzione di un ufficio comune denominato "ufficio di piano" quale organo strumentale gestorio, tecnico-amministrativo-contabile dei Comuni associati che deve essere dotato di risorse umane indispensabili e che le risorse che finanziano il piano di zona sono in parte risorse proprie dei Comuni appartenenti all'ambito territoriale ed

in parte finanziamenti provenienti dal fondo globale socio-assistenziale regionale e dal fondo nazionale per le politiche sociali così come ripartiti dal piano regionale delle politiche sociali.

Pertanto, il Sindaco, rilevato che si vorrebbero utilizzare parte delle risorse che finanziano il piano di zona per l'assunzione di personale a tempo determinato poiché non tutti gli Enti possono provvedere al distacco di personale ed occorrono professionalità non presenti negli organici dei Comuni aderenti, sottopone alla Sezione i seguenti distinti ed articolati quesiti: 1) possibilità di non considerare a carico di alcun Comune le spese necessarie all'assunzione di personale esterno necessario al funzionamento dell'ufficio di piano tra le componenti escluse dalla determinazione delle spesa rilevante della spesa rilevante ai sensi dei commi 557 e 562 dell'art. 1 della L. n. 296/2006; 2) eventuale computo della spesa del personale dell'ufficio di piano esclusivamente a carico del Comune capofila delegato o a carico di ciascun Comune aderente alla convenzione in rapporto alla percentuale di contribuzione o ad una diversa pattuizione tra gli Enti; 3) possibilità, quindi, di assumere la spesa del personale con modalità differenziate poiché alcuni Comuni aderenti alla convenzione hanno margini più ampi per poter rispettare il vincolo di riduzione della spesa del personale, altri due Enti non possono incrementare tale spesa per non aver osservato il patto di stabilità interno ed un Ente infine non risulta soggetto al patto di stabilità; 4) possibilità, nel caso si debba ripartire in maniera proporzionale la spesa del personale, di suddividere tale spesa in maniera differenziata nel triennio oggetto di convenzione secondo le possibilità di ogni Ente per ciascuno dei tre anni; 5) possibilità che l'art. 14 del D. L. n. 78/2010 abbia abrogato le deroghe previste dai commi 557 e 562 dell'art. 1 della L. n. 296/2006 e nel caso di permanenza di tali deroghe se possa avvalersene solo il Comune capofila al fine di procedere alle assunzioni in nome e per conto degli associati o nel caso di spesa del personale da ripartire tra i Comuni aderenti alla convenzione se la

possibilità di deroga vada verificata per ciascun Ente; 6) conseguenze nel caso di conversione in legge senza modifiche dell'art. 14 D. L. n. 78/2010 che ha modificato le possibilità per i Comuni di derogare all'obbligo di ridurre la spesa di personale rilevato che le assunzioni programmate antecedentemente al citato decreto legge potrebbero incidere in maniera superiore nel 2011; 7) eventualità che i Comuni aderenti alla convenzione decidano di costituire un consorzio per l'esercizio dei servizi e delle funzioni socio-assistenziali e conseguente disciplina applicabile relativamente alle assunzioni di personale ed alle relative spese essendo il consorzio ente di nuova istituzione non assoggettato ai vincoli del patto di stabilità interno.

Considerato in

#### DIRITTO

Preliminarmente, occorre valutare i profili di ricevibilità e di ammissibilità della richiesta di parere alla luce dell'art. 7, comma 8,° della L. 05/06/2003 n. 131 che conferisce a Regioni, Comuni, Province e Città Metropolitane la possibilità di richiedere alle Sezioni Regionali di Controllo della Corte dei Conti pareri in materia di contabilità pubblica.

In relazione ai profili di ricevibilità, la Sezione osserva che la richiesta di parere è sottoscritta dal Sindaco del Comune di Grumo Appula organo rappresentativo dell'Ente e pertanto legittimato a promuovere l'attività consultiva della Corte dei Conti.

Non può ritenersi di ostacolo alla ricevibilità della richiesta la mancanza nella Regione Puglia del Consiglio delle Autonomie Locali che, ai sensi dell'art. 123 della Costituzione, nel nuovo testo introdotto dalla L. Cost. 18/10/2001 n. 3, deve essere disciplinato dallo Statuto di ogni Regione, quale organo di consultazione tra la Regione stessa e gli Enti locali.

Il Consiglio delle Autonomie Locali, se istituito, è quindi destinato a svolgere, secondo il dettato dell'art. 7, comma 8°, della L. n. 131/2003, una funzione di filtro per le richieste di parere da sottoporre alle Sezioni Regionali di Controllo.

Invero, già l'art. 45 del nuovo Statuto della Regione Puglia, approvato con L. R. 12/05/2004 n. 7, ha previsto l'istituzione del Consiglio delle Autonomie Locali e con la successiva L. R. del 26/10/2006 n. 29 sono state disciplinate le modalità di composizione, elezione e competenze.

Tuttavia, rilevato che allo stato attuale il Consiglio delle Autonomie Locali non risulta operante nella Regione Puglia, la Sezione ritiene ricevibile la richiesta di parere.

Accertata la ricevibilità della richiesta, occorre ora analizzarne i profili di ammissibilità.

Come noto, la Corte dei Conti, secondo il disposto dell'art. 7, comma 8°, della L. n. 131/2003, può rendere pareri in materia di *"contabilità pubblica"*.

Il Collegio evidenzia che per *"contabilità pubblica"* deve intendersi la disciplina inerente la gestione dei bilanci e dei rendiconti, l'acquisizione delle entrate, la gestione delle spese, la disciplina sulla gestione del patrimonio dell'ente, l'indebitamento ed i controlli su tali attività.

La Sezione, come già chiarito per analoga richiesta di parere con la deliberazione n. 32/PAR/2008, ritiene che il quesito prospettato dal Sindaco del Comune di Grumo Appula possa inquadrarsi nell'alveo della contabilità pubblica rilevato che appare incentrato su questioni attinenti alla sana gestione finanziaria dell'Ente e sull'osservanza della disciplina in materia di contenimento della spesa del personale per la quale il legislatore ha statuito il concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica.

Il Collegio ritiene, tuttavia, che i quesiti prospettati dal Sindaco del Comune di Grumo Appula debbano essere risolti in via generale ed astratta mediante l'applicazione della normativa vigente evitando l'esame delle situazioni specifiche inerenti i singoli Enti aderenti alla convenzione come prospettate dal terzo quesito.

Ad avviso della Sezione i primi quattro quesiti, inerenti la possibilità di non considerare a carico di alcun Comune le spese necessarie all'assunzione di personale esterno necessario al funzionamento dell'ufficio di piano, l'imputazione di tali spese soltanto a carico del Comune capofila o a ciascun Ente in rapporto alla percentuale di contribuzione o in base a diverse pattuizioni tra gli Enti stessi aderenti alla convenzione e la possibilità di ripartire la spesa in maniera differenziata nel triennio possono trovare soluzione alla luce dei principi ricavabili dalla normativa applicabile.

Preliminarmente la Sezione ritiene opportuno richiamare le proprie precedenti deliberazioni n. 1/PAR/2007 e n. 32/PAR/2008 rese in sede di attività consultiva, con le quali ha rilevato che le convenzioni tra Enti locali disciplinate dall'art. 30 del D. Lgs. 18/08/2000 n. 267 costituiscono forme associative peculiari espressione di *"un'amministrazione per consenso"* ed aventi la finalità di svolgere in modo coordinato funzioni e servizi.

La stipula delle convenzioni deve essere, quindi, diretta a garantire la razionalizzazione dei servizi degli Enti partecipanti ed il conseguimento di una maggiore efficienza.

L'art. 30, comma 4, del citato D. Lgs. n. 267/2000 prevede che le convenzioni possono prevedere la costituzione di uffici comuni che operano con personale distaccato dagli Enti partecipanti ai quali affidare l'esercizio delle funzioni pubbliche in luogo degli Enti partecipanti all'accordo.

Ad avviso del Collegio, gli Enti nel rispetto dei principi di una sana e corretta gestione finanziaria devono quindi ricorrere al distacco di personale già in servizio.

Non vi è, tuttavia, dubbio alcuno che l'eventuale spesa per l'assunzione di personale dell'ufficio di piano costituisca *"spesa del personale"* non escludibile per nessuno degli Enti aderenti alla convenzione rilevato che quando il legislatore ha ritenuto di escludere le spese aventi carattere sociale lo ha espressamente sancito come avvenuto con l'art. 1, comma 142, della L.

23/12/2005 n. 266 che sottraeva, ai fini del patto di stabilità interno dell'esercizio 2006, dal complesso delle spese correnti proprio le spese di carattere sociale.

Inoltre, l'art. 76 del D. L. 25/06/2008 n. 112 convertito nella L. 06/08/2008 n. 133, integralmente riprodotto dall'art. 14, comma 2, del D. L. 31/05/2010 n. 78 che ha abrogato l'art. 76, commi 1,2 e 5, del citato D. L. n. 112/2008 ha fornito un'ampia definizione di spesa del personale ed ha chiarito che, ai fini dell'applicazione dell'art. 1, comma 557 della L. 27/12/2006 n. 296, costituiscono spese del personale anche quelle sostenute per i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, per la somministrazione di lavoro, per il personale di cui all'art. 110 del Tuel, nonché per tutti i soggetti a vario titolo utilizzati, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego in strutture ed organismi variamente denominati partecipati o comunque facenti capo all'Ente.

Ne consegue, ad avviso del Collegio, che i Comuni aderenti alla convenzione possono regolare la ripartizione della spesa del personale dell'ufficio di piano comune al fine di garantire la razionalizzazione e l'efficienza del servizio socio-assistenziale nella rigorosa osservanza, da parte di ciascun Ente, del raggiungimento dell'obiettivo di riduzione della spesa del personale, rilevato che l'adesione alla convenzione o l'introduzione di eventuali patti aggiunti non può trasformarsi nella possibilità di eludere la normativa vincolistica in materia di spesa del personale.

Peraltro, il ricorso all'istituto della convenzione appare riscontrare il favor del legislatore che, all'art. 14 commi 25-31 del su richiamato D. L. n. 78/2010, sancisce per i Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti ed i Comuni appartenenti o già appartenuti a comunità montane, con popolazione stabilita dalla legge regionale e comunque inferiore a 3.000 abitanti, l'obbligatorietà dell'esercizio in forma associata di funzioni fondamentali mediante convenzioni o unioni di Comuni e richiama per l'individuazione di

tale funzioni l'elencazione della L. 05/05/2009 n. 42 che include anche le funzioni sociali.

Il quinto ed il sesto quesito appaiono incentrati sulle conseguenze dell'introduzione dell'art. 14 del D. L. n. 78/2010 al fine di accertare se tale norma abbia abrogato le deroghe consentite dai commi 557 e 562 dell'art. 1 della L. n. 296/2006 e se nel caso di permanenza di tali deroghe possa avvalersene solo il Comune capofila o se nel caso di spesa del personale da ripartire tra i Comuni aderenti alla convenzione la possibilità di deroga vada verificata per ciascun Ente e le conseguenze eventualmente derivanti dalla conversione in legge senza modifiche del citato art. 14 del D.L. n. 78/2010 considerato che, ad avviso del Sindaco, le assunzioni programmate antecedentemente al decreto legge *potrebbero incidere in maniera superiore nel 2011*.

Il Collegio evidenzia che l'art. 14, comma 7, del D. L. n. 78/2010 ha interamente sostituito l'art. 1, comma 557, della L. 27/12/2006 n. 296 ed ha previsto, ai fini del concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, che gli Enti sottoposti al patto di stabilità interno debbano assicurare la riduzione delle spese di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali, garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale, con azioni da modulare nell'ambito della propria autonomia e rivolte, in termini di principio, ai seguenti ambiti prioritari di intervento: a) riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti, attraverso parziale reintegrazione dei cessati e contenimento della spesa per il lavoro flessibile; b) razionalizzazione e snellimento delle strutture burocratico-amministrative, anche attraverso accorpamenti di uffici con l'obiettivo di ridurre l'incidenza percentuale delle posizioni dirigenziali in organici; c) contenimento delle

dinamiche di crescita della contrattazione integrativa, tenuto anche conto delle corrispondenti disposizioni dettate per le amministrazioni statali.

La norma su riportata assegna, quindi, alle autonome valutazioni di ciascun Ente soggetto al patto di stabilità interno la realizzazione dell'obiettivo di riduzione della spesa del personale e non prevede alcuna possibilità di deroga.

Infatti, ad avviso della Sezione, la integrale *"sostituzione"* del comma 557 dell'art. 1 della L. n. 296/2006 espressamente sancita dall'art. 14 del D. L. n. 78/2010 esclude la permanenza in vigore delle deroghe alla riduzione della spesa del personale dettate dal citato comma 557 come integrato dall'art. 3, comma 120, della L. 24/12/2007 n. 244.

Per gli Enti locali non sottoposti al patto di stabilità interno l'art. 14, comma 10, del D. L. n. 78/2010 prevede la soppressione del terzo periodo dell'art. 1, comma 562, della L. n. 296/2006 che aveva introdotto le deroghe ai vincoli di contenimento delle spese del personale introdotte dall'art. 3, comma 121, della L. 24/12/2007 n. 244.

L'art. 14, comma 8, dispone, inoltre, l'abrogazione dell'art. 76, comma 2, che sanciva, in attesa dell'emanazione del D.P.C.M. atto a definire le percentuali di incidenza delle spese del personale rispetto alle spese correnti, la sospensione delle predette deroghe all'obbligo di riduzione della spesa del personale previste dall'art. 3, comma 121, della L. n. 244/2007 per tutti gli Enti locali non sottoposti al patto di stabilità interno ad eccezione dei Comuni con un numero massimo di dipendenti a tempo pieno non superiore a dieci.

La Sezione ritiene che l'espressa soppressione del terzo periodo dell'art. 1, comma 562, che consentiva agli Enti non soggetti al patto di stabilità di derogare alla disciplina della spesa del personale in presenza di determinate condizioni e la contestuale abrogazione dell'art. 76, comma 2, del D. L. n. 112/2008 convertito nella L. n. 133/2008 hanno di fatto determinato l'impossibilità per gli Enti non assoggettati al patto di avvalersi di deroghe in materia di contenimento della spesa del personale e quindi per tali Enti le

spese del personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle Amministrazioni e dell'Irap, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali non devono superare il corrispondente ammontare dell'anno 2004 e le assunzioni di personale possono avvenire nel limite delle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nel precedente anno.

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, con la deliberazione n. 46 del 29/06/2010, ha ritenuto che *“per tutti gli Enti non sottoposti al patto di stabilità restano fermi, dunque, senza possibilità di deroga, gli obblighi di cui al comma 562 dell'articolo unico della finanziaria 2007”*.

Ad avviso del Collegio, con l'introduzione della normativa dettata dall'art. 14, ai commi 7, 8 e 10 è venuta meno la possibilità per tutti gli Enti locali sia assoggettati che esonerati dal patto di stabilità di fruire di deroghe al regime vincolistico in materia di spesa del personale.

La Sezione sottolinea, inoltre, che la predetta disciplina dettata dall'art. 14, ai commi 7, 8 e 10 del D. L. n. 78/2010 appare di immediata applicazione e pertanto, gli Enti devono porre in essere ogni iniziativa idonea a garantire la corretta osservanza della disciplina vincolistica in materia di spesa del personale al fine di evitare che le assunzioni programmate antecedentemente all'emanazione del D. L. n. 78/2010 producano un incremento di spesa nel 2011 come palesato nel quesito proposto.

Il settimo ed ultimo quesito prospettato dal Sindaco del Comune di Grumo Appula prevede l'eventualità che gli Enti aderenti alla convenzione costituiscano un consorzio per l'esercizio dei servizi e delle funzioni socio-assistenziali e richiede alla Sezione la disciplina applicabile relativamente alle assunzioni ed alle spese di personale sottolineando che il consorzio sarebbe un ente di nuova istituzione non assoggettato ai vincoli del patto di stabilità interno.

Il Collegio evidenzia che i consorzi tra Enti locali disciplinati dall'art. 31 del Tuel costituiscono enti dotati di personalità giuridica espressione di autonomia amministrativa e gestionale degli Enti stessi.

Come chiarito dal Tar Piemonte con sentenza del 13/05/2010 n. 2388, la decisione di aderire ad un consorzio è preordinata alla migliore gestione del servizio pubblico che di volta in volta viene in considerazione e pertanto le relative deliberazioni prese dall'Ente locale rappresentano una modalità di esercizio del potere discrezionale che la legge conferisce all'amministrazione locale.

La Sezione rilevato, quindi, che spetta alle esclusive valutazioni discrezionali dell'Ente l'eventuale costituzione ed adesione ad un consorzio richiama, tuttavia, la già citata disposizione dettata dall'art. 14, comma 2, del D. L. n. 78/2010 che ricomprende tra le spese del personale anche quelle sostenute per tutti i soggetti a vario titolo utilizzati, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego in strutture ed organismi variamente denominati partecipati o comunque facenti capo all'Ente.

Pertanto il Collegio, conformemente all'orientamento espresso dalla Sezione Regionale di Controllo per la Lombardia con la deliberazione n. 81 del 22/10/2008 resa in materia di unione di comuni, evidenzia che 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.

La costituzione di un consorzio tra Enti locali non può, quindi, ad avviso del Collegio, tramutarsi in una modalità elusiva dei vincoli di finanza pubblica dettati in materia di spesa del personale.

Il Collegio precisa, inoltre che l'espressione "*ente di nuova istituzione*" non assoggettato al patto di stabilità interno non può trovare applicazione nei confronti dei consorzi tra enti locali atteso che l'art. 77 bis del citato D. L. n.

112/2008 convertito nella L. n. 133/2008 chiarisce che le disposizioni in materia di patto stabilità interno sono dettate per le province ed ai comuni con popolazione superiore a 5000 abitanti tenuti a concorrere alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica e pertanto l'eventuale esonero dal patto deve ritenersi limitato all'istituzione di nuovi Enti locali.

Deve, infine, per mera completezza porsi in evidenza che l'art. 2, comma 28, della L. 24/12/2007 n. 244, recante la finanziaria per l'anno 2008, prevede al fine di garantire la semplificazione della varietà e della diversità delle forme associative comunali e del processo di riorganizzazione sovra comunale dei servizi, delle funzioni e delle strutture che ad ogni amministrazione comunale è consentita l'adesione ad una unica forma associativa per ciascuna di quelle previste dagli articoli 31, 32 e 33 del Tuel.

P Q M

Nelle su esposte considerazioni è il parere della Sezione.

Copia della presente deliberazione, sarà trasmessa, a cura della Segreteria della Sezione, al Sindaco del Comune di Grumo Appula (BA).

Così deliberato in Bari, nella Camera di Consiglio del 7 e 8 luglio 2010.

Il relatore  
f.to S. Petrucci

Il Presidente  
f.to V. Lomazzi

Depositata in segreteria il 08 luglio 2010  
Il Direttore della Segreteria  
f.to C. Doronzo