



Corte dei Conti

Sezione Regionale di Controllo per la Toscana
composta dai magistrati:

- Pres. Vittorio GIUSEPPONE	Presidente
- Cons. Paolo PELUFFO	Componente
- Cons. Raimondo POLLASTRINI	Componente
- Cons. Graziella DE CASTELLI	Componente
- 1°Ref. Alessandra SANGUIGNI	Relatore
- 1°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 questa 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.

Visto l'art.17, comma 31, del decreto legge 1 luglio 2009, n.78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n.102;

UDITO nella Camera di consiglio del 21 marzo 2011 il relatore, 1° Ref. Alessandra Sanguigni;

PREMESSO

Il Consiglio delle autonomie locali ha inoltrato alla Sezione, con nota in data 18 febbraio 2011, prot. n. 2923/1.13.9, una richiesta di parere, formulata dall'Unione di comuni della Val di Merse, in ordine alle modalità di determinazione del rapporto spesa di

personale/spesa corrente. In particolare si chiede se il rapporto di incidenza del 40% della spesa di personale sulla spesa corrente, previsto dall'art. 14, comma 9, della L. 122/2010 debba essere calcolato in riferimento alla sola spesa dell'Unione o alla spesa complessiva dell'Unione sommata a quella dei comuni che vi partecipano.

CONSIDERATO

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, occorre verificare in via preliminare se la richiesta di parere formulata presenti i necessari requisiti di ammissibilità, sia sotto il profilo soggettivo, che riguarda la legittimazione dell'organo richiedente, sia sotto il profilo oggettivo, che concerne l'attinenza dei quesiti alla materia della contabilità pubblica, come espressamente previsto dalla legge, e la coerenza dell'espressione di un parere con la posizione costituzionale assegnata alla Corte dei conti ed il ruolo specifico delle Sezioni regionali di controllo. Nella valutazione dei requisiti di ammissibilità, inoltre, questa Sezione tiene anche conto della possibilità legislativamente prevista di concordare, con le autonomie locali, ulteriori forme di collaborazione e, conseguentemente, di quanto previsto nella Convenzione del 16 giugno 2006, citata in premesse.

La convenzione consente tra l'altro al Consiglio delle autonomie di richiedere direttamente pareri su temi generali in materia di contabilità pubblica, ponendo richieste provenienti da enti locali diversi da quelli indicati 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 la verifica dei requisiti di ammissibilità oggettiva.

Nel caso in esame, la richiesta di parere è ammissibile sotto il profilo soggettivo, provenendo essa dal Consiglio delle autonomie locali.

In ordine al requisito oggettivo, occorre preliminarmente accertare se la richiesta di parere sia riconducibile alla materia della contabilità pubblica, se sussistano i requisiti di generalità ed astrattezza, se il quesito non implichi valutazione di comportamenti amministrativi, ancor più se connessi ad atti già adottati o comportamenti espletati, se l'ambito in concreto sia oggetto di indagini della procura regionale o di giudizio innanzi alla sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti, ovvero oggetto di contenzioso penale, civile o amministrativo.

Nel caso in esame, la formulazione letterale della richiesta è riferita a fattispecie concrete, tuttavia ha per oggetto l'interpretazione di norme: la Sezione ritiene di potersi esprimere sulla fattispecie astratta, individuare gli istituti giuridici e le norme di carattere generale sottesi alla richiesta medesima, desumendone principi di carattere generale e rendendo quindi il parere in astratto, senza pregiudicare le decisioni e le scelte dell'Amministrazione.

Al riguardo, inoltre, si ritiene che la materia, sulla quale verte la richiesta di parere, sia riconducibile al profilo della contabilità, in una visione dinamica del significato, come delineato anche da questa Corte, nelle Sezioni Riunite in sede di controllo, con la delibera 54/CONTR/2010, poiché attiene all'interpretazione di norme di coordinamento di finanza pubblica, in particolare all'ambito dei limiti e vincoli posti alla spesa di personale e quindi all'osservanza dei vincoli introdotti dalla legge, che hanno riflessi sulla formazione e gestione dei bilanci pubblici.

E', pertanto, da ritenersi ammissibile la richiesta di parere, anche in ordine al profilo oggettivo.

Il Collegio, inoltre, valuta la questione suscettibile di risposta, tale da garantire uniformità di indirizzo e ponderazione di tutti gli interessi coinvolti, non ravvisando la necessità di investire le Sezioni Riunite della Corte dei conti, in sede di controllo, secondo quanto stabilito con delibera n.8/CONTR/2010 delle Sezioni Riunite in sede di controllo, adottata nell'adunanza del 26 marzo 2010. Al riguardo si richiama quanto disposto dall'art.17, comma 31 della legge 3 agosto 2009, n. 102, in base al quale le predette Sezioni Riunite possono essere chiamate ad adottare una pronuncia di orientamento generale, nei confronti delle Sezioni competenti a pronunciarsi in materia consultiva, in funzione di nomofilachia, assimilabile a quella contemplata dall'art.65 r.d. 30 gennaio 1941, n.12 concernente l'ordinamento giudiziario, che intesta alla Corte di Cassazione il compito di garantire l'esatta osservanza e l'uniforme interpretazione della legge, nonché l'unità del diritto oggettivo nazionale.

Nel merito osserva il collegio che il quesito in oggetto riguarda l'applicabilità, all'Unione di comuni, dell'art. 14, comma 9, decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 convertito, con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n.122, ed inoltre la corretta quantificazione del parametro relativo al rapporto fra spesa di personale e spesa corrente per un'Unione di comuni, in riferimento ai limiti assunzionali previsti dal legislatore.

Occorre premettere una breve disamina del panorama normativo vigente per gli enti locali non sottoposti al patto di stabilità, fra i quali è da comprendere l'Unione di comuni. A tal riguardo l'Unione di comuni è un ente locale, ai sensi del combinato disposto di cui agli artt. 2 e 32 del Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. L'art.2 recita : " Ai fini del presente testo unico si intendono per enti locali i comuni, le province, le città metropolitane, le comunità montane, le comunità isolate e le unioni di comuni." Ed inoltre, l'articolo 32 configura le Unioni di comuni quali enti locali costituiti da due o più comuni di norma contermini, allo scopo di esercitare congiuntamente una pluralità di funzioni di loro competenza. Considerando che le regole del patto di stabilità interno sono riferite ai Comuni con più di 5000 abitanti, appare fuori di dubbio che all'Unione, quale ente locale, si applichino le disposizioni vincolistiche in materia di spesa di personale, vigenti per gli enti non sottoposti alle regole del patto di stabilità interno.

L'art. 1, comma 562 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria per il 2007) è attualmente la norma di riferimento principale. Nell'ambito della manovra finanziaria contenuta nel decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 convertito, con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n.122, il legislatore ha ridisegnato complessivamente i vincoli che gli enti locali sono tenuti ad osservare, in relazione alla materia del personale. In particolare, per ciò che attiene agli enti non soggetti al patto di stabilità, ha ricondotto a vincoli inderogabili la disciplina in materia di spesa di personale e di assunzioni. L'art 14, comma 10 del citato decreto legge ha, difatti, soppresso la possibilità di deroghe contemplate nel terzo periodo dell'art.1, comma 562, che era stato introdotto dall'art. 3 comma 121 della legge 24 dicembre 2007, n. 244.

L'analisi della vigente normativa in materia di limiti e vincoli alla spesa di personale ed alle assunzioni, con riguardo agli enti locali non sottoposti alle regole del patto di stabilità interno, pone in luce che questi ultimi sono destinatari di un vincolo definito, in base al quale le spese di 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. La spesa di personale, rilevante ai predetti fini, è stata qualificata dalla Sezione delle Autonomie nelle linee guida predisposte ai sensi dell'art.1, commi 166 e seguenti, della Legge n. 266 del 23 dicembre 2005 (legge finanziaria per il 2006). Questa Sezione di controllo ha di recente sottolineato il tenore delle componenti incluse e di quelle escluse per la quantificazione della spesa stessa, in linea con quanto indicato dalla Sezione delle Autonomie (cfr. Del. Sez. Toscana n. 111/2010/PAR ¹).

I predetti enti soggiacciono anche a limiti alla facoltà di assumere: difatti possono procedere, nel rispetto dei limiti di spesa, all'assunzione di personale nel limite delle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nel precedente anno. Quest'ultima disposizione è stata intesa, sotto il profilo temporale, nel senso di

¹ In riferimento alla modalità di calcolo della spesa di personale, la Sezione richiama quanto stabilito dalla Sezione delle Autonomie nelle linee guida al monitoraggio al bilancio di previsione 2010 (Delibera 9/2010), in cui sono elencate le componenti da includere e da escludere dal computo della spesa di personale. In particolare, nel questionario al monitoraggio le componenti da considerare incluse sono: -Retribuzioni lorde al personale dipendente con contratto a tempo indeterminato e a tempo determinato ; - Spese per collaborazione coordinata e continuativa o altre forme di rapporto di lavoro flessibile o con convenzioni ; - Eventuali emolumenti a carico dell'Amministrazione corrisposti ai lavoratori socialmente utili; - Spese sostenute dall'Ente per il personale in convenzione (ai sensi degli artt. 13 e 14 del CCNL 22 gennaio 2004) per la quota parte di costo effettivamente sostenuto ; - Spese sostenute per il personale previsto dall'art. 90 del d.l.vo n. 267/2000 ; - Compensi per gli incarichi conferiti ai sensi dell'art. 110, commi 1 e 2 D.lgs. n. 267/2000 ; - Spese per il personale con contratti di formazione e lavoro; - Spese per personale utilizzato, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture e organismi variamente denominati partecipati o comunque facenti capo all'ente (compresi i consorzi, le comunità montane e le unioni di comuni); - Oneri riflessi a carico del datore di lavoro per contributi obbligatori ; - IRAP ; - Oneri per il nucleo familiare, buoni pasto e spese per equo indennizzo; - Somme rimborsate ad altre amministrazioni per il personale in posizione di comando. Le componenti da considerare escluse dalla determinazione della spesa sono : le spese di personale completamente a carico di altri enti o di soggetti privati; spesa per straordinario e altri oneri in caso di elezioni; spese per la formazione e rimborsi di missioni; spese del personale trasferito dalla Regione per funzione delegate; oneri derivanti dai rinnovi contrattuali; spese per il personale appartenente alle categorie protette; spese del personale comandato in altre amministrazioni per il quale sia previsto il rimborso; spese per il personale a progetto assunto con contratti di tipo flessibile e finanziato con proventi derivanti dalle violazioni al codice della strada; incentivi per la progettazione; incentivi per il recupero ICI ; diritti di rogito.

considerare le cessazioni avvenute a decorrere dal 2004, come chiarito anche di recente, con pronuncia di orientamento generale, nella delibera delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 52/CONTR/10 dell'11 novembre 2010, secondo cui sono considerate cessazioni precedenti "tutte le vacanze complessivamente verificatesi dall'entrata in vigore della norma limitatrice, non ancora coperte alla data di riferimento".

Occorre, inoltre, rilevare che, a completamento dei limiti e vincoli in materia di personale, sussiste un requisito che condiziona l'assunzione per tutti gli enti, pur in presenza di altre condizioni di ammissibilità, sancito dal comma 7 del medesimo art. 76, come modificato dall'art. 14, comma 9, decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 convertito, con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n.122. Difatti, con il comma 9 del menzionato art 14 del D.L. 78/2010, è stato modificato, a decorrere dal 2011, il parametro relativo alla rigidità dei bilanci per spesa di personale, con la previsione di una percentuale di incidenza diversa, il 40% invece del predetto 50%, quale soglia di criticità. Gli enti, quindi, nei quali l'incidenza della spesa di personale sulla spesa corrente sia uguale o superiore al 40%, non possono procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale. Il predetto divieto è riferibile a tutti gli enti, per la valenza di particolare attenzione alla rigidità della spesa corrente, soprattutto se connessa alla spesa di personale. In tal senso le Sezioni Riunite in sede di controllo si sono espresse con pronuncia di orientamento generale (cfr. SSRR 3/CONTR/11), e sull'argomento si erano già espresse, in senso conforme, anche alcune Sezione regionali (cfr. Sezione Regionale di controllo Toscana n.160/2010/PAR e Sezione Regionale di controllo per la Lombardia n.955/2010/PAR).

La Sezione ritiene che la determinazione della spesa di personale sopra indicata, debba essere delineata in senso sostanziale, per il calcolo del parametro di cui sopra, considerando l'aggregato complessivo.

Tutto ciò premesso, l'Unione di comuni è tenuta *ex se* al rispetto delle norme su illustrate, comma 562 e comma 9 dell'art 14 citati, in qualità di ente locale non sottoposto alle regole del patto di stabilità. La spesa di personale che viene in rilievo sia per il rispetto dei limiti, che per il parametro del 40%, è quella propria dell'Unione. I limiti e divieti sono riferiti, infatti, in modo chiaro ed inequivocabile al singolo ente locale. Peraltro, l'inserimento del personale utilizzato in strutture variamente denominate, partecipate o comunque facenti capo all'ente, compresi i consorzi, le comunità montane e le unioni di comuni, fra le componenti da includere nella quantificazione della spesa, è esclusivamente riferito al personale che sia impiegato presso altri soggetti diversi dall'ente locale considerato, ma che appartiene ancora al ruolo dell'ente senza che si sia estinto il rapporto di pubblico impiego. Un chiaro riferimento è costituito dal disposto di cui dall'art. 14, comma 7 del menzionato D.L. 31/5/2010, n. 78, per il quale "costituiscono spese di personale anche quelle sostenute per i rapporti di collaborazione continuata e continuativa, per la somministrazione di lavoro, per il personale di cui all'articolo 110 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, nonché per 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".

Peraltro la spesa di personale dell'unione di comuni rileva *ex se* nel conto annuale previsto dal D.Lgs. n. 165/01 (cfr. Circolare n. 21 del 26 aprile 2010 Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, Ispettorato generale per gli ordinamenti del personale e l'analisi dei costi del lavoro pubblico)

Di recente, le Sezioni riunite in sede di controllo si sono pronunciate anche in tema di mobilità del personale, asserendo che in un'ottica di neutralità finanziaria sia consentito non considerare la mobilità contestuale fra due enti locali, entrambi soggetti alla stessa disciplina vincolistica, come assunzione/cessazione. Tuttavia hanno specificato che tale interpretazione non trova fondamento nel caso in cui gli enti siano sottoposti a disciplina differente (ad es. un comune soggetto al patto di stabilità ed un comune con un numero di abitanti fino a 5000), ovvero nel caso in cui la disciplina vincolistica sia correlata ad una sanzione, *ergo* limitazione amministrativa, quale il divieto di assumere in caso di mancato rispetto del patto di stabilità. Questa Sezione ritiene che non si possa accogliere un'interpretazione di neutralità finanziaria, anche qualora la legge preveda un divieto di assunzione connesso al mancato rispetto di un parametro, come nella fattispecie in argomento, nel caso cioè il rapporto percentuale fra spesa di personale e spesa corrente sia uguale o superiore al 40%.

Questo Collegio ha più volte sottolineato (da ultimo con parere n. 208/10 già citato) il favore del legislatore nei confronti di una gestione associata sovra comunale (come l'Unione) quale strumento di "razionalizzazione dell'impiego delle risorse pubbliche sia umane che finanziarie, nell'ottica del rispetto dei principi di efficienza, efficacia ed economicità". Tuttavia ha correlato, con riferimento al singolo ente dei limiti e vincoli alla spesa di personale ed alle assunzioni, anche l'ottica del "consolidamento". La Sezione ha chiarito che, oltre al rispetto dei limiti e vincoli così definiti in riferimento al singolo ente considerato, sarebbe opportuno oltre che ragionevole, in termini di trasparenza, di programmazione e di sana gestione, non elusiva delle norme, verificare il contenimento dei costi del personale anche sotto il profilo sostanziale. In particolare, quindi, il singolo comune, nel compiere le proprie scelte programmatiche e gestionali opererebbe alla luce di una verifica sostanziale della spesa di personale, ovvero delle cessazioni di personale, consolidando i propri dati contabili e quantitativi con quelli dell'Unione nei limiti della propria quota di partecipazione, per verificare che non si incorra in fenomeni elusivi dei limiti e vincoli in materia di spesa di personale e di assunzioni. Parimenti l'Unione, oltre al rispetto *ex se* delle norme esaminate, per evitare che la forma associativa, come tale finalizzata a conseguire efficienza e risparmi di spesa, adotti scelte elusive dei predetti limiti e vincoli, dovrebbe conoscere e valutare la situazione degli enti che ne fanno parte ed il rispetto da parte loro delle norme vincolistiche. Diversamente opinando, si consentirebbe all'ente Unione di non perseguire le finalità proprie delle sue ragioni istitutive, incrementando, anziché ridurre o razionalizzare, le spese complessive degli enti associati, tenuti appunto a sostenerle pro-quota. Occorre mettere in luce difatti il "tendenziale principio nell'ordinamento, inteso a

rilevare unitariamente le voci contabili riferite alla spesa per il personale tra ente locale e soggetto a vario titolo partecipato, al fine di rendere più trasparente la gestione delle risorse e di evitare possibili elusioni delle disposizioni di contenimento della spesa, principio da declinare in coerenza ai parametri normativi specificamente definiti e nel rispetto delle disposizioni vincolistiche previste" (SSRR n. 3/CONTR/11 citata).

Quindi, la Sezione ritiene che, non esistendo una disposizione normativa esimente, l'Unione di comuni debba operare quale ente locale singolarmente inteso, in quanto la disciplina dei limiti e vincoli in materia di personale è specificamente rivolta al singolo ente locale, e che il calcolo della spesa di personale ai fini dell'applicazione dei suddetti limiti e vincoli, e in relazione al parametro del 40%, sia quantificato in conformità alle indicazioni della Sezione delle Autonomie, con riferimento all'aggregato sostanziale delle spese per il personale dell'Unione.

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. n. 2923/1.13.9.

DISPONE

Copia della presente deliberazione è trasmessa al Presidente del Consiglio delle autonomie locali della Toscana, e, per conoscenza, al Presidente dell'Unione di comuni della Val di Merse e al Presidente del relativo Consiglio.

Così deciso in Firenze, nella Camera di consiglio del 21 marzo 2011

Il Presidente
f.to Vittorio GIUSEPPONE

L'Estensore
f.to Alessandra SANGUIGNI

Depositata in Segreteria il 21 marzo 2011

Il Direttore della segreteria
f.to Pier Domenico BORRELLO