



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
IN
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
LOMBARDIA

composta dai Magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Giuseppe Zola	Consigliere
dott. Gianluca Braghò	Primo Referendario
dott. Massimo Valero	Primo Referendario
dott. Alessandro Napoli	Referendario
dott.ssa Laura De Rentiis	Referendario
dott. Donato Centrone	Referendario
dott. Francesco Sucameli	Referendario (relatore)
dott. Cristiano Baldi	Referendario

nella camera di consiglio del 7 giugno 2012

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (T.U.E.L.);

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la deliberazione n. 1/pareri/2004 del 3 novembre 2004 con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento e sulla formulazione dei pareri previsti dall'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista la nota n.5790 pervenuta in data 23 maggio 2012, con la quale il Comune di Cavaria con Premezzo (VA) ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla prefata richiesta;

Udito il relatore, Francesco Sucameli.

OGGETTO DEL PARERE

Il sindaco del Comune menzionato in epigrafe – avente una popolazione superiore ai 5 mila abitanti – ha formulato alla Sezione una richiesta di parere concernente la disciplina della spesa per il personale, in caso di convenzione con altri locali per lo svolgimento condiviso di servizi tecnici per l'edilizia privata/urbanistica, nonché per la costituzione di una centrale di committenza.

La convenzione dovrebbe essere stipulata con un comune limitrofo, con una popolazione inferiore ai 5 mila abitanti; pertanto, il richiedente sottolinea che il motivo della stipulazione è costituito dalle norme che prevedono, in capo ai comuni di piccole dimensioni, l'obbligo di esercizio condiviso di attività.

Data la motivazione giuridica alla base della stipulanda convenzione e considerato che la propria popolazione supera i 5 mila abitanti, la richiedente Amministrazione civica chiede di conoscere:

- i)* se – per i maggiori oneri che potrebbero conseguire alla stipulazione – è comunque tenuta ad osservare i consueti limiti di spesa per il personale previsti per i comuni con la propria dimensione demografica;
- ii)* se il comune è comunque tenuto ad osservare la specifica previsione di cui all'art. 9, comma 28, del D.L. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122; come modificato dall'art. 4, comma 102, della legge 12 novembre 2011, n. 183, c.d. legge di stabilità 2012), norma che prevede la riduzione del 50% della spesa per i rapporti "in convenzione", assumendo a parametro di riferimento lo storico 2009.

PREMESSA

La funzione consultiva delle Sezioni regionali è inserita nel quadro delle competenze attribuite alla Corte dei conti dalla legge n. 131 del 2003 (recante la disciplina d'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3).

Pertanto, la prima questione che si pone, riguardo al descritto quesito, è quella del rispetto delle condizioni di legge per accedere alla funzione consultiva della Corte. A tal fine si rammenta che ai sensi dell'art. 7, comma 8, della citata legge n. 131 del 2003, Regioni, Province e Comuni possono chiedere alle Sezioni regionali – di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito – pareri in materia di contabilità pubblica, nonché ulteriori forme di collaborazione ai fini della regolare gestione finanziaria, dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

AMMISSIBILITÀ SOGGETTIVA

Il primo punto da esaminare concerne l'ammissibilità della richiesta, con riferimento ai parametri derivanti dalla natura della funzione consultiva prevista dalla normativa sopra indicata.

Con particolare riguardo all'individuazione dell'organo legittimato a inoltrare le richieste di parere dei Comuni, si osserva che il sindaco del comune è l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere in quanto riveste il ruolo di rappresentante dell'ente ai sensi dell'art. 50 del t.u.e.l. Pertanto, la richiesta di parere è soggettivamente ammissibile poiché promanante dall'organo legittimato a proporla.

AMMISSIBILITÀ OGGETTIVA

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo di ammissibilità del quesito, occorre rammentare che la richiesta di parere è formulata ai sensi dell'articolo 7, comma 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, recante "*Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*".

La disposizione contenuta nell'art. 7, comma 8, della legge 131/2003 deve essere raccordata con il precedente comma 7, norma che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio, il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma, la sana gestione finanziaria degli enti locali.

Lo svolgimento delle funzioni è qualificato dallo stesso legislatore come una forma di controllo collaborativo.

Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che il comma 8 prevede forme di collaborazione ulteriori rispetto a quelle del precedente comma che, lungi dal conferire alle Sezioni regionali di controllo un generale ruolo di consulenza, la limitano alla sola contabilità pubblica. Preliminare all'ulteriore procedibilità del parere è quindi la ricomprensione del parere tra quelli attribuibili per materia alle Sezioni regionali di controllo.

Le Sezioni riunite della Corte dei conti, intervenute con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, comma 31 del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno al riguardo precisato che detto concetto non si estende sino a ricomprendere la totalità dell'azione amministrativa che presenti riflessi di natura finanziaria, ma deve intendersi limitato al "sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici", sia pure "in una visione dinamica dell'accezione che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri".

Con specifico riferimento alla richiesta analizzata dalla presente pronuncia, si conclude quindi che la stessa, in forza delle predette considerazioni, deve essere dichiarata oggettivamente ammissibile. Essa è, infatti, diretta a chiarire le modalità applicative di una normativa finalizzata al contenimento della spesa pubblica, in particolare di quella per il personale.

MERITO

1. Secondo quanto riferito la stipulanda convenzione dovrebbe intervenire con un comune limitrofo, avente una popolazione inferiore ai 5 mila abitanti, per lo svolgimento condiviso delle seguenti attività: la) generalità dei servizi tecnici in materia di edilizia ed urbanistica; b) in prospettiva, la costituzione di una centrale di committenza.

Data la peculiarità del quesito appare utile richiamare, in primo luogo, il quadro normativo in base al quale la stipula della convenzione, per almeno uno dei comuni interessati, sarebbe "obbligatoria". Il Comune, infatti, sembra fare riferimento ad alcune disposizioni di recente introduzione che prevedono, per i comuni di ridotta dimensione demografica, obblighi di esercizio condiviso di "funzioni fondamentali" e di attività di committenza; segnatamente:

- a) il vigente art. 14, comma 28 del D.L. n. 78 /2010, in base al quale «28. Le funzioni fondamentali dei comuni, previste dall'articolo 21, comma 3, della citata legge n. 42 del 2009, sono obbligatoriamente esercitate in forma associata, attraverso convenzione o unione, da parte dei comuni con popolazione superiore a 1.000 e fino a 5.000 abitanti, esclusi i comuni il cui territorio coincide integralmente con quello di una o di più isole" ed il comune di Campione d'Italia [...]». □ Si rammenta che ai sensi dell'art. 21, comma 3, della Legge n. 42/2009 (c.d. legge delega sul federalismo), lettera e), sono "funzioni fondamentali", fino a nuova e definitiva definizione legislativa, le «funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente, fatta eccezione per il servizio di edilizia residenziale pubblica e locale e piani di edilizia nonché per il servizio idrico integrato». Appare evidente, che i servizi tecnici oggetto della convenzione potrebbero ricadere nell'ambito della ridette funzioni fondamentali;

b) l'art. 33, comma 3-bis del Codice dei contratti pubblici (Dlgs. n. 163/2006), secondo cui «I Comuni con popolazione non superiore a 5.000 abitanti ricadenti nel territorio di ciascuna Provincia affidano obbligatoriamente ad un'unica centrale di committenza l'acquisizione di lavori, servizi e forniture nell'ambito delle unioni dei comuni, di cui all'articolo 32 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, ove esistenti, ovvero costituendo un apposito accordo consortile tra i comuni medesimi e avvalendosi dei competenti uffici.» (comma aggiunto dall'art. 23, comma 4, legge n. 214 del 2011).

2. La rassegna normativa che precede evidenzia che, in realtà, sul Comune richiedente, in quanto avente una dimensione demografica superiore alla soglia di 5 mila abitanti, non sussiste un obbligo di convenzionamento che, peraltro, riguarderebbe solo il comune limitrofo convenzionando.

Tanto premesso, non appare tuzioristico ricordare quanto affermato dalla costante giurisprudenza contabile in sede consultiva e cioè che le puntuali e specifiche scelte gestionali dell'ente – nel caso di specie, la scelta se addivenire o meno al convenzionamento (in assenza, peraltro, di un obbligo di legge) – costituiscono prerogative che ricadono nella sfera discrezionale della Civica amministrazione. Tale discrezionalità, peraltro, deve tenere conto delle norme che, limitando o disciplinando l'uso della provvista finanziaria, costituiscono un vincolo di liceità e talvolta, di legittimità, delle stesse scelte.

Pertanto, non appare possibile sostenere che la sussistenza di un obbligo di legge all'esercizio condiviso di funzioni o attività per la controparte della stipulanda convenzione possa determinare, per il comune richiedente, un esonero dal rispetto dei limiti per la spesa per il personale: la stipula della convezione, infatti, rimane nel novero delle possibilità cui il comune può determinarsi sulla base di una libera scelta, congruamente motivata (anche sul piano finanziario). Infatti, è onere del comune effettuare le opportune scelte organizzative in grado di assicurare, attraverso la convenzione, il rispetto dei limiti di spesa cui esso è tenuto.

Di conseguenza, la stipula della convenzione presuppone la congrua analisi dei suoi effetti finanziari sul bilancio del comune, nonché la verifica che essa non comporti il superamento dei limiti di spesa per il personale che riguardano i comuni sopra i 5 mila abitanti: ci si riferisce in particolare: a) all'obbligo di riduzione della spesa di personale rispetto all'anno precedente (art. 1, comma 557-ter della Legge 27 dicembre 2006, n. 296, L.F. 2007); b) all'obbligo di mantenere un rapporto strutturale virtuoso tra spesa per il personale e spesa corrente complessiva (50%), ai sensi dell'art. 76, comma 7, del D.L. n. 112 del 2008 (conv. Legge n. 133/2008, come recentemente novellato dalla L. n. 111/2011 e dalla L. n. 214/2011 e, da ultimo, dall'art. 4-ter, comma 10, L. n. 44 del 2012)

A tal proposito, non appare superfluo sottolineare che le norme che hanno introdotto per i piccoli comuni obblighi di esercizio condiviso di attività, anche a mezzo di convenzioni,

condividono con le prefate norme in tema di personale la stessa *ratio* di riduzione della spesa, attraverso il raggiungimento di una massa critica in grado di generare economie di scala per i comuni di ridotte dimensioni.

3. Analoga considerazione può farsi riguardo alla previsioni di cui all'art. 9, comma 28, del D.L. 78/2010. Come è noto, la norma appena richiamata ha imposto la riduzione della spesa per determinate tipologie di contratti di lavoro (latamente atipiche o comunque non rispondenti al canone tradizionale del lavoro subordinato, esclusivo e a tempo indeterminato con l'amministrazione di appartenenza): tale riduzione assume come parametro la spesa sostenuta nel 2009, rispetto alla quale vi deve essere una flessione del 50%. In caso di mancanza di spesa in tale anno, la ridetta disposizione assume a parametro la media del triennio 2007-2009.

Come evidenziato in un recente parere della Sezione (Lombardia/118/2012/PAR) la norma tende ad assorbire tutte le prestazioni di personale svolte al di fuori di un rapporto esclusivo, continuativo, indeterminato e "burocratizzato" in senso tradizionale. Tra queste ipotesi, specificamente richiamate dal Legislatore, ricadono i rapporti di lavoro disciplinati nel contesto di "convenzione", disciplinanti la condivisione di personale (ad esempio, nel caso dello "scavalco", comportante, nella costanza della titolarità del rapporto con l'ente d'origine, la condivisione di oneri e prestazioni, con parziale carico economico delle prestazioni su un comune diverso).

Poiché la *ratio* di quest'ultima norma non è la mera riduzione quantitativa della spesa per il personale (come le disposizioni richiamate al § 2), bensì, ulteriormente, un obiettivo qualitativo quale la riduzione dell'uso e dell'abuso di forme contrattuali diverse da quelle del rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, esclusivo e con piena disponibilità del tempo del lavoratore, tale disposizione deve applicarsi anche dove il ricorso a tali "tipi" di contratti comportasse un potenziale risparmio complessivo di spesa.

Il Collegio, peraltro, non ignora l'effetto antieconomico che l'applicazione della norma potrebbe comportare. Questa Sezione, infatti, ha più volte messo in luce la dubbia razionalità, funzionalità e costituzionalità di norme che impongono un rigido limite quantitativo, ancorato ad un dato di spesa storico (la spesa sostenuta nel 2009), senza tenere conto, in alcun modo, delle legittime o opportune modifiche che la stessa spesa, nel corso degli anni, potrebbe aver subito (*ex plurimis*, Lombardia/11/2011/PAR e Lombardia/117/2012/PAR); peraltro non si può non osservare che una simile considerazione e l'adozione di provvedimenti conseguenti spettano esclusivamente al Legislatore e al Giudice delle leggi.

4. In definitiva, l'ente richiedente, in caso di convenzione con comuni tenuti alla stipula di una convenzione "obbligatoria" nei termini sopra richiamati, è tenuto alla piena applicazione delle norme recanti limitazioni alla spesa del personale, segnatamente: dell'art. 1, comma 557

della L.F. 2007; dell'art. 76, comma 7, D.L. n. 112/20; dell'art. 9, comma 28, del D.L. n. 78/2010.

P.Q.M.

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

L'estensore
(Dott. Francesco Sucameli)

Il Presidente
(Dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria il
15 giugno 2012
Il Direttore della Segreteria
(Dott.ssa Daniela Parisini)