



REPUBBLICA ITALIANA

LA

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza dell' 8 febbraio 2012 composta da:

Cons. Diana CALACIURA TRAINA	Presidente f.f.
Cons. Aldo CARLESCHI	Consigliere
Dott. Giampiero PIZZICONI	Referendario relatore
Dott. Tiziano TESSARO	Referendario

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 con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria la Sezione regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti con delibera n. 14/2000 in data 16 giugno 2000, modificato da ultimo con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 del 19 giugno 2008;

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;

VISTI gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, approvati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004, come modificati e integrati dalla delibera n.9/SEZAUT/2009/INPR del 3 luglio 2009 e, da ultimo, dalla deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/CONTR del 17 novembre 2010;

VISTA la richiesta di parere del Sindaco del Comune di Campodoro, prot. n. 58641 del 9 agosto 2011, acquisita al prot. CdC n. 00005120-10/08/2011-SC_VEN-T97-A;

VISTA l'ordinanza n. 6/2012 con la quale il Presidente f.f. ha convocato la Sezione per l'odierna adunanza;

UDITO il magistrato relatore, dott. Giampiero Pizziconi;

FATTO

Il Sindaco del Comune di Campodoro rivolge a questa Corte una richiesta di parere in merito alla possibilità di effettuare assunzioni qualora l'ente, tenuto ad esercitare entro il 31 dicembre 2011 due funzioni fondamentali tra quelle indicate dall'art. 21, comma 3, della legge n. 42 del 2009, decida di optare per l'esercizio associato attraverso l'Unione dei Comuni (alla quale già aderisce) piuttosto che attraverso la stipula di una convenzione. Specifica il Sindaco che nella prima ipotesi detto ente Unione si troverebbe sottoposto al regime vincolistico delle assunzioni posto dall'art. 76, comma 7 della L. 112/2008 (spesa non superiore alla spesa del 2004 e rapporto tra spese del personale e spese correnti inferiore al 40%). Vincolo molto

difficile da rispettare, a detta del soggetto richiedente, per la forma organizzatoria Unione la quale notoriamente ha come maggior spesa proprio quella del personale; mentre così non sarebbe qualora si ricorresse ad una convenzione tra ente locale ed Unione che lascerebbe in capo al singolo Comune la possibilità di gestire autonomamente la spesa del personale, con la conseguenza di determinare una minor incidenza in relazione al vincolo del 40%. Il rappresentante legale dell'ente chiede poi se il limite del 40% venga rispettato qualora si aggregino i dati contabili degli enti che fanno parte dell'Unione stessa alla quale il Comune di Campodoro aderisce. Inoltre, se si possa procedere ad assunzioni qualora la stessa Unione non rispetti "singolarmente" detto vincolo ma quest'ultimo venga invece osservato a livello aggregato valutando complessivamente la spesa del personale dei comuni e dell'Unione. Dopo aver evidenziato alcune posizioni interpretative assunte dalle varie Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti sull'argomento "spese del personale delle Unioni" (vengono citate le deliberazioni n. 208/2010 della Sezione regionale di controllo per la Toscana, 3/CONTR/2011 delle Sezioni riunite in sede di controllo e 6/2011 della Sezione delle Autonomie) conclusivamente viene prospettata quella che sarebbe l'intenzione dell'ente e cioè: *"..... che in presenza del rispetto degli altri requisiti di legge, ai fini delle assunzioni di personale, il calcolo dell'incidenza percentuale delle spese di personale sulle spese correnti vada effettuato, in presenza di forme associative di*

Enti locali, in un'ottica unitaria con gli enti che ne fanno parte rapportando il dato aggregato delle spese di personale e delle spese correnti."

DIRITTO

Occorre valutare, in via preliminare, secondo gli 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, la sussistenza dei presupposti soggettivi ed oggettivi per la resa dei pareri, indicati dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, con atto di indirizzo del 27 aprile 2004, e con deliberazione n. 5/AUT/2006 del 10 marzo 2006.

In relazione alle condizioni soggettive la richiesta, formulata, ai sensi dell'art. 50 del T.U.O.E.L., dall'organo politico di vertice e rappresentante legale della Comune di Campodoro, è da ritenersi ammissibile.

In ordine, poi, al requisito oggettivo, occorre accertare se la richiesta di parere sia attinente alla materia della contabilità pubblica, se sussistano i caratteri della generalità ed astrattezza, se l'esercizio della funzione consultiva non implichi valutazione di comportamenti amministrativi, in particolare se connessi ad atti già adottati o comportamenti espletati, se l'ambito sia oggetto di indagini della procura regionale o di giudizio dinanzi alla sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti o di contenzioso penale, amministrativo o civile.

Per quanto riguarda l'attinenza alla materia della contabilità

pubblica, si richiama la delibera n. 54/2010 con la quale le Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti, in sede di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art.17, comma 31, del decreto legge n.78/2009, convertito, con modificazioni, dalla legge n.102/2009, hanno ulteriormente delineato un concetto unitario della nozione di contabilità pubblica, riferito al *“sistema di principi e norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici”*; la predetta nozione è, comunque, da intendersi *“in continua evoluzione in relazione alle materie che incidono direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio”*.

La richiesta di parere in esame è da ritenersi ammissibile vertendo su questioni aventi ad oggetto l'applicazione e l'interpretazione di norme il cui obiettivo è la riduzione della spesa del personale degli enti locali e la cui applicazione ha un diretto riflesso sulla formazione e gestione dei bilanci pubblici.

Venendo al merito, la richiesta del Comune di Campodoro si sostanzia nel verificare se, al fine del calcolo del vincolo assunzionale di cui all'articolo 76, comma 7 del dl 112/2008 e successive modificazioni ed integrazioni, *“il rapporto dell'incidenza percentuale delle spese di personale sulle spese correnti vada effettuata, in presenza di forme associative di Enti locali, in un'ottica unitaria con gli enti che ne fanno parte rapportando il dato aggregato delle spese di personale e delle spese correnti”*.

Preliminarmente appare necessario evidenziare meglio la portata del quesito posto all'attenzione del collegio in quanto l'esatta dimensione dello stesso non può essere desunta dalla sola formulazione finale sopra riportata ma deve essere posta in relazione alla premessa fatta dall'ente.

La richiesta della valutazione dell'esistenza dei presupposti assunzionali sembra porsi non nell'ottica delle esigenze dell'ente richiedente ma in quella dell'Unione di cui il Comune fa parte. Infatti, nell'accennata premessa si fa riferimento alla possibilità di procedere ad assunzioni qualora la stessa Unione non rispetti "singolarmente" il vincolo percentuale del rapporto-spesa di personale e spese correnti ma quest'ultimo venga invece osservato a livello aggregato valutando complessivamente la spesa del personale dei comuni e dell'Unione, salvo poi puntualizzare che detto dato aggregato deve comprendere anche la spesa corrente. Alla luce di tale necessaria puntualizzazione la sezione ritiene che la portata del quesito possa di seguito riassumersi: possibilità da parte di un'Unione di comuni che ha un rapporto tra spesa del personale e corrente superiore al 40% di assumere personale qualora in un ottica di consolidamento con le relative voci di spesa dei comuni facenti parte dell'Unione, detta percentuale si ponga al di sotto del valore di riferimento previsto dalla normativa vincolistica.

La Sezione, in primo luogo, ritiene che deve essere affrontata la questione relativa all'individuazione del regime vincolistico in

materia di spesa del personale e limitazione delle assunzioni (regime differenziato tra enti soggetti o meno al patto di stabilità) al quale sono soggette le Unioni dei comuni. Questione che va risolta alla luce delle consolidate posizioni interpretative delle Sezioni di controllo della Corte dei conti: queste ultime hanno ritenuto che a dette formule organizzatorie si applica la disciplina vincolistica destinata agli enti non soggetti al patto di stabilità (cfr. Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazioni n. 208/2010/PAR e 13/2011/PAR).

In relazione a quanto evidenziato ed al mutevole quadro normativo conseguente al continuo intervento del legislatore in materia è, inoltre, necessario fornire una ricostruzione della disciplina vincolistica in materia di spesa del personale e assunzionale alla quale sono tenuti gli enti locali non soggetti al Patto di stabilità applicabile, come visto, alle Unioni di comuni.

E' dato rilevare che vi sono una serie di disposizioni rinvenibili sia nel d.lgs d.lgs 30 marzo 2001 n. 165 recante "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche" (di seguito d.lgs 165/2001) sia in normative di settore, che impongono divieti assunzionali di carattere generale in presenza di inadempimenti di precetti normativi tesi, questi ultimi, talvolta a garanzia di principi giuslavoristi, in altri casi al rispetto dei vincoli di riduzione tendenziale della spesa del personale e, per quel che qui interessa, della spesa del personale degli enti territoriali.

In relazione alle disposizioni finalizzate al rispetto di principi giuslavoristici che prevedono dei necessari adempimenti, la cui mancata osservanza determina per tutte le amministrazioni pubbliche il divieto di procedere ad assunzioni, si evidenziano:

- la valutazione periodica, almeno triennale della consistenza ed eventuale variazione delle dotazioni organiche previa verifica degli effettivi fabbisogni e previa consultazione delle organizzazioni sindacali rappresentative nonché ove risulti necessario a seguito di riordino, fusione, trasformazione o trasferimento di funzioni ai sensi dell'articolo 6 del d.lgs 165/2001. Si evidenzia che il mancato adempimento da parte delle amministrazioni delle previsioni di detta normativa determina, ai sensi del comma 6 del medesimo articolo, il divieto di assunzione di nuovo personale, compreso quello appartenente alle categorie protette;
- la programmazione triennale del fabbisogno di personale di cui all'articolo 39 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, e successive modificazioni ed integrazioni in linea con gli strumenti di programmazione economico-finanziaria pluriennale come anche previsto dal ricordato articolo 6 del d.lgs 165/2001;
- l'approvazione del Piano triennale di azioni positive in materia di pari opportunità di cui all'articolo 48, comma 1, del d.lgs 11 aprile 2006 n. 198 recante "Codice delle pari opportunità tra uomo e donna, a norma dell'articolo 6 della legge 28

novembre 2005, n. 246".

Venendo poi ai limiti di spesa ed assunzionali che la normativa di settore individua per gli enti territoriali, nel caso in specie relativamente agli enti non soggetti al patto, la norma di riferimento fondamentale è l'art. 1, comma 562, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria per il 2007- di seguito legge 296/2006) che ha delineato due limiti che di seguito si richiamano:

- il primo riguarda l'obbligo di contenimento della spesa di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, con esclusione degli oneri relativi agli adeguamenti contrattuali, nei limiti dell'ammontare (impegnato) nell'anno 2004;
- il secondo, che introduce vincoli assunzionali, prevede che il nuovo personale possa essere assunto solo nei limiti delle cessazioni dei rapporti di lavoro (a tempo indeterminato) complessivamente intervenute nell'anno precedente.

Su tale impianto normativo, l'art. 3, comma 121, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria per il 2008), aveva previsto la possibilità di deroghe fondate su determinati parametri di virtuosità in termini di rapporto tra spesa di personale e spesa corrente e di rapporto fra numero dei dipendenti e popolazione. Tale possibilità di deroga è stata in un primo momento sospesa dall'art. 76, comma 2, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni

dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 (ad eccezione dei comuni con un numero massimo di dipendenti a tempo pieno non superiore a dieci) e, poi, definitivamente soppressa con la manovra finanziaria di cui al d.l. 31 maggio 2010 n. 78, convertito in legge 30 luglio 2010 n. 122, che ha ridisegnato i vincoli che gli enti locali sono tenuti ad osservare in materia di personale, alla luce di più accentuate esigenze di contenimento della spesa, eliminando, tra l'altro, la possibilità di deroga al regime delle assunzioni previste anche per i comuni con più di dieci dipendenti.

Con il medesimo decreto legge n. 78/2010 il legislatore ha introdotto un ulteriore limite al quale sono soggetti sia gli enti minori che quelli con più di 5000 abitanti consistente nel rispetto a decorrere dall'anno 2011 di un rapporto tra spesa del personale e corrente pari al 40%. Detto nuovo vincolo è derivato dalla modifica apportata con l'art. 14, comma 9, del d.l. 78/2010, all'articolo 76, comma 7, del ricordato d.l. 112/2008 che nella formulazione conseguente a detta modifica prevede che: *“E' fatto divieto agli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 40% delle spese correnti di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale; i restanti enti possono procedere ad assunzioni di personale nel limite del 20 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente. La disposizione del presente comma si applica a*

decorrere dal 1° gennaio 2011, con riferimento alle cessazioni verificatesi nell'anno 2010". Successivamente, con l'articolo 4, comma 103, della legge 12 novembre 2011 n. 183 (Legge di stabilità 2012) si è previsto che detta disposizione vincolistica vada riferita solo ed esclusivamente alle assunzioni a tempo indeterminato.

Il ricordato rapporto vincolistico del 40% tra spesa del personale e corrente, è stato ulteriormente modificato dal legislatore, anche sulla spinta degli enti locali, dall'articolo 28, comma 11 quater del decreto legge 6 dicembre 2011 n. 201 (salva Italia o Monti) come inserito dalla legge di conversione 22 dicembre 2011, n. 214 (norma entrata in vigore il giorno successivo alla pubblicazione della legge di conversione sulla G.U., cioè il 28 dicembre 2011). La disposizione richiamata ha infatti elevato il rapporto tra spese del personale e correnti di cui al comma 7, dal 40 al 50%.

Riassumendo, per gli enti non sottoposti al patto di stabilità, l'attuale disciplina in materia di vincoli di spesa e assunzionali per il personale, imposti a tutela degli equilibri di finanza pubblica, risulta essere la seguente:

- la spesa per il personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, con esclusione degli oneri relativi agli adeguamenti contrattuali, non deve superare (quindi deve essere inferiore o uguale) all'ammontare della spesa per il personale dell'anno 2004 (art. 1, comma 562,

della legge n. 296/2006);

- l'assunzione di nuovo personale a tempo indeterminato deve essere pari al numero di rapporti di lavoro cessati nell'esercizio precedente (l'art. 1, comma 562, della legge 296/2006), senza possibilità di deroga.

E' inoltre da evidenziare che per le assunzioni di personale di qualsiasi tipo e con qualsivoglia tipologia contrattuale vige il limite massimo pari al 50% del rapporto tra spesa del personale e spesa corrente (art. 76, comma 7, del d.l. n. 112/2008, come modificato da ultimo dall'art. 28, comma 11-quater, del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201 convertito con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214).

Da ultimo è necessario rilevare che la richiamata legge 183/2011 all'articolo 16 recante "Disposizioni in tema di mobilità e collocamento in disponibilità dei dipendenti pubblici" al comma 1, riscrive l'articolo 33 del d.lgs 165/2011. I primi due commi del riscritto articolo 33 ora rubricato "Eccedenze di personale e mobilità collettiva" dispongono *"1. Le pubbliche amministrazioni che hanno situazioni di soprannumero o rilevino comunque eccedenze di personale, in relazione alle esigenze funzionali o alla situazione finanziaria, anche in sede di ricognizione annuale prevista dall'articolo 6, comma 1, terzo e quarto periodo, sono tenute ad osservare le procedure previste dal presente articolo dandone immediata comunicazione al Dipartimento della funzione pubblica. 2. Le amministrazioni pubbliche che non adempiono alla*

ricognizione annuale di cui al comma 1 non possono effettuare assunzioni o instaurare rapporti di lavoro con qualunque tipologia di contratto pena la nullità degli atti posti in essere”.

Come si rileva dalla lettura del testo normativo, la ricognizione del personale in sovrannumero o in eccedenza costituisce atto necessario ed obbligatorio alla mancanza della quale o alla mancata comunicazione della quale - al Dipartimento della Funzione pubblica –, consegue l'impossibilità da parte di tutte le amministrazioni pubbliche di effettuare assunzioni o instaurare rapporti di lavoro a qualsiasi titolo pena la nullità degli atti posti in essere (e le conseguenti forme di responsabilità); assunzioni, parametrize al 20% della spesa per cessazioni dell'anno precedente, solo per gli enti soggetti al patto, che vanno considerate solo ed esclusivamente a tempo indeterminato. Detta ricognizione si affianca ai presupposti sopra ricordati ai quali sono condizionate le assunzioni degli enti locali, siano essi soggetti o meno al patto di stabilità. Invero, la evidenziata ricognizione del personale in sovrannumero o in eccedenza diviene atto prodromico a qualunque modalità di ricorso a forme di mobilità e di acquisizione di personale tra quelle previste dagli articoli 6, 30, 35 e 36 del d.lgs 165/2001.

In considerazione a quanto sopra evidenziato, emerge in primo luogo che il vincolo assunzionale del 50% del rapporto tra spesa del personale e corrente deve essere osservato anche dall'ente Unione.

Passando alla soluzione del merito del quesito si deve evidenziare che la questione relativa alla riconduzione della quota parte della spesa del personale dell'Unione all'ente che ne fa parte è stata spesso affrontata e risolta dalla Corte dei conti.

Tra quanto affermato dalle varie pronunce appaiono esaustive le argomentazioni espresse dalla Sezione delle Autonomie con la deliberazione n. 8/2011/QMIG, nella quale emerge in relazione all'Unione di comuni che: *“nelle leggi finanziarie e nelle varie manovre correttive di finanza pubblica è stata introdotta una disciplina vincolistica in materia di spese del personale, diretta al contenimento delle stesse. In tale legislazione manca una espressa previsione riguardante l'ipotesi di trasferimento di funzioni e di personale dai singoli Comuni alle Unioni dei comuni. Tuttavia, ove si realizzi tale ipotesi, non può ritenersi che il regime vincolistico diretto al contenimento della spesa subisca deroghe, ovvero possa essere escluso. Deve ritenersi invece ragionevole e aderente al sistema che anche in tale ipotesi debbano operare le regole di contenimento della spesa, pur in assenza di una espressa previsione legislativa riguardante tale specifico aspetto. Circostanza che induce a concludere che il contenimento dei costi del personale dei Comuni debba essere valutato sotto il profilo sostanziale, sommando alla spesa di personale propria la quota parte di quella sostenuta dall'Unione dei comuni”*. Soluzione che consente di affermare che la finalità perseguita dal legislatore in materia di contenimento della spesa

di personale possa essere realizzata anche in ipotesi di gestione di servizi comunali da parte di Unioni di comuni, rappresentando che una diversa soluzione potrebbe aprire varchi di elusione di rigorosi vincoli di legge". Tale conclusione (che è posta nell'ottica di evitare comportamenti elusivi del Comune partecipante attraverso il ricorso allo strumento dell'Unione) non può non valere nel senso opposto: cioè in relazione al rapporto tra Unione ed enti aderenti alla stessa. Infatti, il contenimento della spesa ed in particolare della spesa del personale vede la necessaria riconduzione tra gli oneri del personale del Comune:

- della spesa sostenuta per il personale in prestito all'Unione dei comuni (il cui onere rimane interamente in capo al Comune);
- della quota parte di spesa del personale trasferito, in base agli istituti previsti nell'ordinamento giuslavoristico pubblico, dall'ente all'Unione, ora dipendente della stessa Unione;
- della quota parte di spesa del personale assunto autonomamente dall'Unione, ove presente.

Nel caso posto all'attenzione del Collegio si chiede proprio la possibilità che l'Unione possa procedere ad effettuare un'assunzione superando lo sbarramento posto dalla norma limitativa attraverso il ricorso ad un meccanismo di calcolo di tale rapporto che, in un ottica di consolidamento, è probabilmente teso ad abbassarne il valore assoluto. L'intento sembrerebbe quello di poter effettuare una nuova assunzione da parte dell'organismo Unione. Ma detta nuova assunzione

determinerebbe a livello di comparto un aumento complessivo della spesa di personale conseguente all'innesto nel bacino occupazionale relativo, di una nuova unità di personale.

Detto effetto si pone in modo diametralmente opposto rispetto alla logica seguita dal legislatore e ben evidenziata dalla stessa Corte dei conti nella richiamata deliberazione della Sezione delle Autonomie laddove si afferma che il *“presupposto che sta alla base della creazione di tale istituzione è quello secondo cui la gestione associata dei servizi propri dei singoli comuni, mediante il conferimento degli stessi ad una Unione, è idonea a realizzare obiettivi di contenimento della spesa e di maggiore efficienza ed efficacia. La finalità propria di contenimento della spesa insita nella istituzione della figura dell'Unione di comuni trova peraltro corrispondenza e analogia nella complessiva manovra finanziaria introdotta dalla più recente legislazione, preordinata al rispetto del patto di stabilità e crescita....”*. L'intento del legislatore infatti è ben chiaro: l'organismo Unione consente ai comuni che vi aderiscono di ottenere attraverso la gestione associata, delle economie di scala in grado di ridurre la spesa complessiva; economie di scala che necessariamente devono annoverare anche le spese di personale e che ben difficilmente potranno conseguirsi ove si consenta all'Unione, che non osservi il rapporto tra spesa del personale e corrente normativamente previsto, di aggirare detto limite a fini assunzionali mediante l'applicazione di una modalità di calcolo che appare elusiva e tesa ad aggirare il

rispetto del vincolo posto dalla disposizione strutturale di contenimento della spesa degli enti territoriali.

Alla luce delle esposte considerazioni alla richiesta formulata dal Sindaco del Comune di Campodoro, come più sopra evidenziata, non può che darsi risposta negativa (cfr. anche Sezione regionale di controllo Toscana, deliberazione n. 7/2012/PAR).

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per il Veneto rende il parere nei termini suindicati.

Copia del parere sarà trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, al Sindaco del Comune di Campodoro.

Così deliberato in Venezia, nella Camera di Consiglio dell'8 febbraio 2012.

Il magistrato relatore

Il Presidente f.f.

f.to Dott. Giampiero Pizziconi

f.to Cons. Diana Calaciura Traina

Depositato in Segreteria il 19.03.2012

IL DIRETTORE DI SEGRETARIA

(f.to Dott.ssa Raffaella Brandolese)