



Corte dei Conti
Sezione regionale di controllo per la Basilicata
Potenza

Deliberazione n. 51/2013/PAR

La Sezione regionale di controllo per la Basilicata così composta:

Presidente di Sezione	dr. Ciro Valentino	Presidente
Consigliere	dr. Rocco Lotito	Componente-relatore
Primo Referendario	dr. Giuseppe Teti	Componente
Referendario	dr. Donato Luciano	Componente

nella Camera di consiglio del 28 marzo 2013;

VISTO l'art. 100 della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e successive modificazioni;

VISTA la legge 11 novembre 2000, n. 340, ed in particolare l'art. 27;

VISTO l'art. 7 della legge 5 giugno 2003, n. 131, ed in particolare il comma 8;

VISTA la deliberazione n. 14/2000 in data 16 giugno 2000 delle Sezioni Riunite della Corte dei conti, con la quale è stato deliberato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTI gli indirizzi ed i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004 e le successive modifiche ed integrazioni approvate con deliberazione n. 9/SEZAUT/2009/INPR nell'adunanza del 4 giugno 2009;

VISTO l'art. 17, comma 31, del decreto legge n. 78/2009 (convertito in legge 102/2009);

VISTA la delibera n. 54/CONTR/10 delle Sezioni Riunite in sede di controllo, depositata il 17 novembre 2010;

VISTA la richiesta formulata dal Sindaco del comune di Terranova di Pollino (PZ) con nota prot. n. 1081 del 28 febbraio 2013;

VISTA l'ordinanza del Presidente di questa Sezione regionale di controllo n. 19/2013 del 28 marzo 2013, con la quale è stata deferita la questione all'esame collegiale della Sezione per l'odierna seduta e con la quale è stato anche nominato relatore il Consigliere dott. Rocco Lotito;

PREMESSO

- che con nota prot. n. 1081 del 28 febbraio 2013 il Sindaco del comune di Terranova di Pollino ha evidenziato che:

- "... l'Ente ha in regime di convenzione con i comuni di San Costantino Albanese e Chiaromonte i servizi di segreteria Comunale;
- Le competenze mensili al segretario, di cui alle lettere a), b), c), d), e), f) ed h) dell'art. 37 del C.C.N.L., ivi inclusi l'indennità di cui all'art. 44 del predetto contratto e tutti gli oneri riflessi, sono ripartiti tra gli Enti come segue: il **41,67%** a carico del Comune di Terranova di Pollino, il **25,00%** a carico del Comune di San Costantino Albanese..." e il "... **33,33%** a carico del Comune di Chiaromonte;
- Il complessivo trattamento economico mensile è corrisposto al Segretario per il tramite del Comune di Terranova di Pollino;
- I Comuni di San Costantino Albanese e di Chiaromonte versano al Comune di Terranova di Pollino entro il giorno 10 di ogni mese la quota mensile a proprio carico ed entro il 30 novembre anche eventuali conguagli che si dovessero rendere necessari;
- Al fine di assicurare al Segretario Comunale una sola posizione fiscale e contributiva, tutte le competenze imponibili IRPEF o comunque da assoggettare a contribuzione previdenziale o assistenziale gli sono corrisposte dal Comune di Terranova di Pollino".

La nota, dopo aver ulteriormente precisato che "... il Comune di Terranova di Pollino per quanto concerne il costo per il personale rileva l'intero onere del Segretario Comunale tra le spese del personale per poi rilevare fra le componenti escluse la quota di rimborso che riceve dagli

altri Enti per la suddetta posta contabile”, ha rilevato che “...in considerazione delle disposizioni di cui alla deliberazione n. 27/CONTR/11 delle Sezioni riunite della Corte dei Conti, il Comune di Terranova di Pollino verrebbe fortemente penalizzato evidenziando un costo lordo certamente superiore a quello di competenza”.

Il Sindaco ha quindi chiesto a questa Sezione “... di conoscere se è possibile allocare fra le spese di competenza solo la quota parte che il Comune di Terranova di Pollino eroga al Segretario comunale e la differenza rimborsata dai comuni di San Costantino Albanese e Chiaromonte fra le spese per prestazioni di servizi”;

- che, visto che dall’oggetto della predetta nota risulta, testualmente, che la richiesta di parere attiene alle spese per il personale con specifico riferimento alla “verifica del limite di cui all’art. 76, settimo comma, del D.L. 25 giugno 2008, e successive modifiche”, l’esposizione che segue sarà incentrata sulle problematiche scaturenti dall’interpretazione della predetta disposizione;

CONSIDERATO

- che l’art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 ha abilitato le Regioni a richiedere ulteriori forme di collaborazione alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti ai fini della regolare gestione finanziaria e dell’efficienza ed efficacia dell’azione amministrativa, nonché pareri in materia di contabilità pubblica;

- che, a termini della stessa disposizione, analoghe richieste possono essere formulate, di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche da Comuni, Province e Città metropolitane;

- che la previsione dell’inoltro delle richieste di parere tramite il Consiglio delle autonomie locali testimonia la volontà del legislatore di creare a regime un sistema di filtro onde limitare le richieste dei predetti enti, ma non impedisce agli stessi di avanzare direttamente dette istanze;

RITENUTO

- che nell’esercizio della funzione consultiva l’organo magistratuale, in attesa della istituzione del Consiglio delle autonomie locali, previsto dal comma aggiunto dall’art. 7 della legge costituzionale n. 3/2001 all’art. 123 della Costituzione, non possa esimersi dal considerare i requisiti di

legittimazione dei soggetti che promuovono detta funzione e le condizioni oggettive per l'attivazione della stessa;

- che, sotto il profilo soggettivo, le richieste di parere possano essere formulate soltanto dai massimi organi rappresentativi degli enti locali (Presidente della Giunta regionale, Presidente della Provincia, Sindaco o, nel caso di atti di normazione, Presidente del Consiglio regionale, provinciale, comunale), come precisato – tra l'altro – dal citato documento approvato dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004;

- che, sotto il profilo oggettivo, possano rientrare nella funzione consultiva della Sezione richieste di pareri concernenti la materia della contabilità pubblica (intesa quale sistema normativo che presiede alla gestione finanziaria ed economico-patrimoniale dello Stato e degli altri enti pubblici) che richiedano un esame, da un punto di vista astratto (con esclusione di valutazione e pareri su casi specifici), di temi di carattere generale come nei casi: di atti generali; di atti o schemi di atti di normazione primaria (leggi, statuti) o secondaria (regolamenti di contabilità o in materie comportanti spese, circolari), o inerenti all'interpretazione di norme vigenti; di soluzioni tecniche rivolte ad assicurare la necessaria armonizzazione nella compilazione dei bilanci e dei rendiconti; di preventiva valutazione di formulari e scritture contabili che gli enti intendessero adottare.

Anche sulla base di quanto stabilito dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti (deliberazione n. 5/2006 del 17.02.2006) sono da ritenersi inammissibili, pertanto, richieste di pareri in materia di contabilità pubblica che comportino valutazione di casi o atti gestionali specifici che determinerebbero un'ingerenza della Corte dei conti nella concreta attività gestionale dell'Ente, con un coinvolgimento della magistratura contabile nell'amministrazione attiva certamente incompatibile con le funzioni alla stessa attribuite dal vigente ordinamento e con la sua fondamentale posizione di indipendenza e neutralità (posta anche nell'interesse delle stesse amministrazioni pubbliche) quale organo magistratuale al servizio dello Stato-comunità.

Più di recente la delibera n. 54/CONTR/10 delle Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte dei conti, depositata il 17 novembre 2010, ha rilevato che in una visione dinamica dell'accezione "contabilità pubblica", che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri, ulteriori materie, che sarebbero altrimenti estranee, possono anche essere attratte nell'orbita dell'attività consultiva. Tale estensione, tuttavia, è limitata "... alle questioni che riflettono problematiche interpretative inerenti alle suddette statuizioni recanti i menzionati limiti e divieti, strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di contenimento della spesa ed idonei a ripercuotersi sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui relativi equilibri di bilancio";

- che la funzione consultiva non debba, comunque, svolgersi in ordine a quesiti che implicino valutazioni di comportamenti amministrativi che possano formare oggetto di eventuali iniziative giudiziarie proprie della Procura regionale della Corte dei conti o dinanzi ad altro giudice;

- che ulteriore limite è costituito dalla natura necessariamente preventiva della funzione consultiva, traducendosi diversamente la richiesta in una istanza diretta a sottoporre l'atto formalmente già adottato ad un controllo di legittimità per casi non previsti;

RITENUTO

- che, alla luce delle considerazioni e dei principi sopra esposti, nel caso di specie la richiesta sia ammissibile sotto il profilo soggettivo, provenendo dal Sindaco;

- che la richiesta appare ammissibile anche sotto il profilo oggettivo, pur evidenziando che la Corte dei conti, al fine di tutelare la sua necessaria posizione di neutralità ed indipendenza, oltretutto l'autonomia decisionale dell'amministrazione, non può esprimersi relativamente alle specifiche questioni contenute nella richiesta, la cui soluzione si presenta, nel contempo, successiva e prodromica all'adozione di concreti fatti gestionali relativamente ai quali ogni necessaria valutazione spetta ai competenti organi comunali;

CONSIDERATO

- che le questioni, di seguito esposte, concernenti le specifiche voci di spesa da includere nell'aggregato da rapportare alle spese correnti al fine della verifica del vincolo di cui all'art. 76, settimo comma, del D.L. 25 giugno 2008, anche ulteriori rispetto a quelle prospettate nella richiesta di parere del comune istante e emergenti anche nell'attività di controllo demandata a questa Sezione regionale di controllo dall'art. 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, in alcuni casi sono state risolte in maniera difforme dalle Sezioni regionali di controllo e, comunque, configurano complessivamente una questione di massima di particolare rilevanza;
tanto premesso, si espongono le seguenti considerazioni.

* * * * *

1. – L'art. 76, settimo comma, del D.L. 25 giugno 2008, n. 112 (nel testo previgente la modifica apportata dall'art. 14, comma 9, del D.L. 31 maggio 2010, n. 78), ha previsto il divieto, per gli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale risultasse pari o superiore al 50% delle spese correnti, di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale fino all'emanazione del decreto di cui al comma 6 (che avrebbe dovuto stabilire parametri e criteri di virtuosità).

La predetta incidenza delle spese di personale è stata prima ridotta al 40% delle spese correnti, con la modifica apportata dal comma 9 dell'art. 14 sopra citato, e poi riportata al 50%, dal comma 11 quater dell'art. 28 del D.L. 6 dicembre 2011, n. 201.

Le Sezioni Riunite della Corte dei conti, con deliberazione n. 27/2011/CONTR, depositata in data 12 maggio 2011, hanno in merito precisato che <<... l'accezione "spesa di personale", tendenzialmente univoca, è suscettibile di diverse configurazioni (non a caso si parla di aggregato di "spesa di personale") in ragione delle finalità perseguite dalle norme che di volta in volta vi fanno riferimento. Non si tratta naturalmente di figure ontologicamente diverse, ma di aggregazioni che possono essere suscettibili di diversa composizione>>.

Le Sezioni riunite hanno quindi rimarcato la differenza tra l'aggregato da considerare ai fini del limite di cui al comma 557 della legge n. 296/2006

(nel cui sistema applicativo <<... si sono evidenziate anche alcune voci che non devono essere utilizzate ai fini del confronto, venendo escluse sia dall'aggregato relativo all'anno di riferimento che da quello nel quale viene verificato il rispetto dell'obiettivo di riduzione>>) e quello rilevante nel rapporto tra la spesa corrente e la spesa del personale. In tale ultimo caso <<Trattandosi... pertanto, non di un obbligo di riduzione della spesa, ma di un vincolo di natura strutturale all'incremento della consistenza di personale, appare utile, e maggiormente coerente, prendere in considerazione la spesa di personale nel suo complesso>>. Conseguentemente, <<...al fine di verificare il rispetto dei parametri d'incidenza tra le spese di personale e la spesa corrente, l'aggregato spese di personale può essere direttamente riferito a quello già impiegato per l'applicazione del comma 557, come descritto nelle linee guida al bilancio di previsione per il 2010, ma è necessario operare un correttivo, per ristabilire l'equilibrio del confronto con l'insieme della spesa corrente. In tale prospettiva vanno incluse nell'aggregato "spesa del personale" le voci escluse ai fini dell'applicazione del comma 557>>.

2. – A sostegno dell'applicazione del principio di onnicomprensività nella considerazione delle spese da includere nell'aggregato da considerare ai fini dell'applicazione dell'art. 76, comma 7, del D.L. n. 112/2008 deve, preliminarmente ed in linea generale, essere evidenziato che l'ampiezza dell'estensione semantica del concetto di personale (comprendente rapporti derivati da "... qualsiasi titolo" e da "... qualsivoglia tipologia contrattuale"), ivi utilizzato per circostanziare la conseguenza (e cioè il divieto di assunzione), non legittima l'utilizzo di una diversa e più ristretta estensione del medesimo concetto, quando è utilizzato per individuare il presupposto (e cioè la sua incidenza sul complesso delle spese correnti).

Si consideri, inoltre, l'attuale tendenza del legislatore a indicare nel dettaglio le voci di spesa di personale da ricomprendere o escludere dagli aggregati rilevanti ai fini vincolistici (come dimostra l'elencazione presente al comma 562 dell'art. 1 della L. n. 296/2006 e aggiunta, nelle ultime formulazioni, anche al comma 557 dello stesso articolo). Ove, pertanto, il legislatore, come nel caso contemplato dal comma 7 del

sopra citato art. 76, abbia considerato la spesa di personale senza prevedere eccezioni, è naturale che la stessa debba essere computata senza operare detrazioni.

Ogni decurtazione di voci dal numeratore (spese di personale), peraltro, dovrebbe, per fini di omogeneità, determinare una corrispondente decurtazione dal denominatore (spese correnti) del rapporto considerato.

3. – Ai fini che qui interessano non sembra, quindi, potersi configurare l'esonero per spese supportate da specifici finanziamenti esterni, pubblici o privati.

Ciò, in primo luogo, quando non sia individuabile uno specifico collegamento (vincolo di destinazione) tra un'entrata ed una voce di spesa di personale in applicazione del principio di unità del bilancio, enunciato dall'art. 162, comma 2, del TUEL, che recita: <<Il totale delle entrate finanzia indistintamente il totale delle spese, salvo le eccezioni di legge>>.

Il punto 30 del documento "Finalità e postulati dei principi contabili degli enti locali", nel testo approvato dall'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali il 12 marzo 2008, così esplica il predetto principio:

<<L'ente locale è una entità giuridica unitaria. Unitario, pertanto, deve essere il suo bilancio di previsione ed il rendiconto.

I documenti contabili non possono essere articolati in maniera tale da destinare alcune fonti a determinati e specifici impieghi, salvo diversa disposizione normativa.

Quindi il complesso delle entrate finanzia l'ente pubblico e serve a far fronte al complesso delle sue spese>>.

Conseguentemente, in applicazione dell'autonomia finanziaria di entrata e di spesa riconosciuta agli enti locali dalla Costituzione, gli enti locali finanziano le funzioni pubbliche loro attribuite con tributi ed entrate proprie ovvero con compartecipazioni al gettito di tributi erariali o con trasferimenti da un fondo perequativo (art. 119, commi 1-4, Cost.), in ogni caso senza vincolo di destinazione.

Non risultano, pertanto, ammissibili forme di finanziamento statale vincolate alla realizzazione di finalità rientranti in materie di competenza concorrente o residuale delle Regioni.

La Corte costituzionale, ha evidenziato che <<... non possono trovare oggi spazio interventi finanziari diretti dello Stato a favore dei Comuni, vincolati nella destinazione, per normali attività e compiti di competenza di questi ultimi, fuori dall'ambito dell'attuazione di discipline dettate dalla legge statale nelle materie di propria competenza, o della disciplina degli speciali interventi finanziari in favore di determinati Comuni, ai sensi del nuovo articolo 119, quinto comma. ... Gli interventi speciali previsti dall'articolo 119, quinto comma, a loro volta, non solo debbono essere aggiuntivi rispetto al finanziamento integrale (articolo 119, quarto comma) delle funzioni spettanti ai Comuni o agli altri enti, e riferirsi alle finalità di perequazione e di garanzia enunciate nella norma costituzionale, o comunque a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni, ma debbono essere indirizzati a determinati Comuni o categorie di Comuni (o Province, Città metropolitane, Regioni)>> (sent. n. 16 depositata il 16 gennaio 2004).

Anche laddove, però, sussista una determinata entrata a carattere vincolato, non solo per questo, in mancanza di altre eccezioni espressamente previste dalla legge al predetto principio di onnicomprensività, la spesa di personale che dalla stessa dovesse scaturire potrebbe essere esclusa dal computo.

Si consideri, peraltro, che, diversamente, per ciò che concerne risorse pubbliche, il corrispondente importo – che non fosse computato tra le spese di personale dell'ente trasferente – non troverebbe alcuna forma di considerazione, in contrasto con le finalità volute dalla legge.

Le conclusioni di cui sopra trovano conferma anche nella nota del MEF-IGOP prot. n. 38544 del 6 maggio 2010 che, rispondendo ad una nota di richiesta di chiarimenti inviata da un Comune, ha specificato: “Al riguardo lo scrivente fa presente che, ai fini della vigente normativa nazionale in materia di patto di stabilità e di contenimento delle spese di personale, l'ammontare del finanziamento regionale concesso a codesto Ente per la corresponsione dei compensi ai lavoratori ex l.s.u. assunti

con contratto privato a termine, dovrà essere computata dall'ente nel novero delle voci che concorrono alla determinazione del costo del personale e quindi soggetta ai vincoli riduttivi di cui all'art. 1, comma 557 della legge n. 296/2006 e dell'art. 76 del d.l. n. 112/2008".

4. – Si consideri, ora, la questione dei diritti di rogito.

Deve, preliminarmente, essere evidenziato che <<Ai diritti di segreteria, dei quali i diritti di rogito sono una figura, dovuti a fronte di un'attività compiuta dall'ente pubblico nello svolgimento delle sue funzioni di diritto pubblico, è concordemente attribuita natura di tributi>> (Corte costituzionale, sent. n. 156 depositata il 4 aprile 1990).

A norma dell'art. 30, secondo comma, della legge 15 novembre 1973 n. 734 <<Il provento annuale dei diritti di segreteria è ripartito nella misura unica del 70 per cento da attribuire al comune, qualunque sia la classe di appartenenza, od alla provincia ed il rimanente 30 per cento al fondo di cui all'*articolo 42 della legge 8 giugno 1962, n. 604* e successive modificazioni>>. Tali percentuali del 70 per cento e del 30 per cento sono state modificate, rispettivamente, in 90 per cento e 10 per cento dall'art. 27, comma 8, del D.L. 28 febbraio 1983, n. 55.

A norma dell'art. 41, comma 4, della legge n. 312 dell'11 luglio 1980, una quota pari al 75% di tali diritti di rogito spettanti all'ente locale è attribuita al Segretario comunale e provinciale rogante, per gli atti ivi indicati e in misura comunque non superiore ad un terzo dello stipendio in godimento.

Come confermato anche dalla esplicita inclusione, da parte dei contratti collettivi dei segretari comunali, dei diritti di segreteria nella struttura della retribuzione, i predetti emolumenti vanno computati nel trattamento economico complessivo, anche ai fini dell'applicazione delle decurtazioni previste dall'art. 9 comma 2 della l. n. 122/2010 (Corte dei conti, sez. reg. contr. Piemonte, delibera n. 23/2012/SRCPIE/PAR depositata l'8 marzo 2012; cfr. anche la deliberazione n. 17/2012/PAR, depositata il 19 gennaio 2012, della sezione regionale di controllo per la Lombardia e la circolare n. 12 del 15 aprile 2011 della Ragioneria Generale dello Stato, ivi richiamate).

Non essendo in discussione la natura retributiva dei diritti di rogito, non pare che gli stessi possano essere esclusi dall'aggregato da considerare ai fini della valutazione del limite di rigidità strutturale del bilancio dell'ente, secondo l'impostazione delineata nella citata deliberazione n. 27/2011 (in senso contrario cfr. la deliberazione n. 525/2011 del 18 novembre 2011 della Sezione regionale di controllo della Calabria).

5. – Altro criterio che potrebbe essere utilizzato per esonerare alcune categorie di spesa, è quello relativo alla mancata utilizzazione (totale o parziale) da parte dell'ente di un proprio dipendente.

È questo il caso, ad esempio, del personale comandato (cfr., sul punto, la deliberazione n. 191/2011/PAR del 21 luglio 2011 della Sezione regionale di controllo per la Toscana).

Si consideri, preliminarmente, che caratteristica precipua dell'istituto del comando è stata la temporaneità ed eccezionalità: già la sua originaria disciplina, contenuta nell'art. 56, secondo comma, del D.P.R. n. 3 del 10 gennaio 1957, n. 3 (poi disapplicata, per il personale del comparto Ministeri, con l'art. 34 dell'accordo del 16 maggio 2001, integrativo del CCNL del 16 febbraio 1999), ha precisato che lo stesso è disposto per un tempo determinato e in via eccezionale, per riconosciute esigenze di servizio o quando sia richiesta una speciale competenza.

Per quanto concerne il trattamento economico, l'art. 70, comma 12, del Testo Unico del Pubblico Impiego (T.U.P.I.), approvato con D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, ha disposto che <<In tutti i casi, anche se previsti da normative speciali, nei quali enti pubblici territoriali, enti pubblici non economici o altre amministrazioni pubbliche, dotate di autonomia finanziaria sono tenute ad autorizzare la utilizzazione da parte di altre pubbliche amministrazioni di proprio personale, in posizione di comando, di fuori ruolo, o in altra analoga posizione, l'amministrazione che utilizza il personale rimborsa all'amministrazione di appartenenza l'onere relativo al trattamento fondamentale>>.

A seguito del comando non si determina l'instaurazione di un nuovo rapporto di lavoro, in capo all'ente presso cui viene disposto, ma solo una modificazione temporanea dell'oggetto dello stesso, con rinuncia temporanea da parte dell'ente di appartenenza all'utilizzazione

dell'attività lavorativa e delega all'ente utilizzatore di parte del rapporto direttivo e gestionale connesso al materiale espletamento della prestazione lavorativa.

La permanenza del rapporto organico con l'amministrazione di provenienza, peraltro, è confermata anche dal primo comma dell'art. 19 del CCNL del comparto Regioni ed enti locali del 22 gennaio 2004, secondo cui <<Il personale comandato o distaccato presso enti, amministrazioni, aziende ha diritto di partecipare alle selezioni sia per le progressioni orizzontali che per le progressioni verticali previste per il restante personale dell'ente di effettiva appartenenza. A tal fine l'ente di appartenenza concorda le modalità per acquisire dall'ente di utilizzazione le informazioni e le eventuali valutazioni richieste secondo la propria disciplina>>. Il secondo comma dello stesso articolo ha, poi, stabilito che <<Le parti concordano nel ritenere che gli oneri relativi al trattamento economico fondamentale e accessorio del personale "distaccato" a prestare servizio presso altri enti, amministrazioni o aziende, nell'interesse dell'ente titolare del rapporto di lavoro, restano a carico dell'ente medesimo>>.

La dichiarazione congiunta n. 13 ha, inoltre, precisato che <<Con riferimento alla disciplina dell'art. 19, le parti concordano nell'affermare che gli oneri relativi al trattamento economico fondamentale e accessorio del "personale comandato" (la cui nozione implica l'utilizzo di un lavoratore nell'interesse dell'ente ricevente) presso altri enti sia totalmente a carico degli enti che utilizzano il lavoratore.

Gli oneri possono essere sostenuti direttamente o periodicamente rimborsati all'ente titolare del rapporto, secondo gli accordi di collaborazione intervenuti tra gli enti interessati. Per gli istituti tipici del salario accessorio, trova applicazione la disciplina vigente nell'ente utilizzatore>>.

Le predette disposizioni risultano, poi, coerenti con la disciplina di cui all'art. 30 del D.Lgs. 10 settembre 2003, n. 276, che ha statuito che <<1. L'ipotesi del distacco si configura quando un datore di lavoro, per soddisfare un proprio interesse, pone temporaneamente uno o più

lavoratori a disposizione di altro soggetto per l'esecuzione di una determinata attività lavorativa.

2. In caso di distacco il datore di lavoro rimane responsabile del trattamento economico e normativo a favore del lavoratore>>.

Alla luce della predetta disciplina emerge che nei due istituti richiamati appare diversa la titolarità dell'interesse principale alla diversa collocazione del lavoratore, che rimane in capo all'ente di provenienza, nel caso del distacco, mentre può essere individuato presso l'ente utilizzatore, nel caso del comando. Tale diversa distribuzione degli interessi è confermata anche dalla individuazione, sopra evidenziata, dell'ente che deve definitivamente sopportare gli oneri economici della prestazione lavorativa.

Elemento caratterizzante entrambi gli istituti rimane, in ogni caso, la temporaneità dello spostamento.

Qualora le esigenze sottese divenissero permanenti e sussistessero l'interesse e la volontà di entrambe le amministrazioni (con parere favorevole dei dirigenti responsabili dei servizi e degli uffici) e del dipendente (che formulasse all'uopo specifica domanda), si configurerebbero le condizioni per la cessione del contratto disciplinata dal comma 1 dell'art. 30 del T.U.P.I..

Deve, sul punto, in ogni caso essere considerato che il personale comandato subisce, comunque, una *vis attractiva* da parte dell'ente di destinazione, visto che quest'ultimo, prima di procedere all'espletamento di procedure concorsuali per la copertura di posti vacanti in organico, deve provvedere, in via prioritaria, all'immissione in ruolo dei dipendenti, provenienti da altre amministrazioni, in posizione di comando o di fuori ruolo, appartenenti alla stessa area funzionale, che facciano domanda di trasferimento nei ruoli delle amministrazioni in cui prestano servizio (art. 30, comma 2 bis, del T.U.P.I.).

Orbene, proprio le sopra evidenziate temporaneità ed eccezionalità dell'utilizzo del personale comandato porterebbe ad escludere che la relativa spesa possa assumere, per l'ente utilizzatore, i caratteri di obbligatorietà e consolidamento che possano ricondurla nel novero delle uscite correnti da considerare nella verifica del tasso di rigidità del

bilancio sottostante all'applicazione del vincolo di cui all'art. 76, settimo comma, del D.L. 25 giugno 2008, n. 112.

D'altronde, la diversa imputazione delle somme corrisposte al personale comandato, alle amministrazioni di appartenenza (per la verifica di tale rigidità) ed a quelle utilizzatrici (per i vincoli di cui all'art. 1, commi 557 e 562, della legge n. 296/2006), deriva dalla diversità ontologica dei vincoli previsti dalle predette norme: un divieto di assunzione, condizionato dalla presenza di un eccessivo tasso di rigidità determinato dalla eccessiva (perché superiore alla percentuale normativamente stabilita) destinazione a spese di personale delle uscite correnti, in un caso; un tetto alla spesa di personale, individuato attraverso un diacronico confronto con omogeneo aggregato composto dalle medesime voci di altra annualità, nell'altro.

Si evidenzia, quindi, che, dalla pratica applicazione del sistema delineato dalla pronuncia n. 27 del 2011 delle SS.RR., non dovrebbe manifestarsi una duplicazione di computo delle spese relative al personale comandato: l'amministrazione di provenienza, infatti, nel rapporto con la spesa corrente, dovrebbe considerare le spese di personale al lordo delle componenti escluse (tra le quali le spese sostenute per il personale comandato presso altre amministrazioni e da queste rimborsate); di contro, le amministrazioni utilizzatrici, normalmente, non dovrebbero considerare le somme rimborsate alle amministrazioni di provenienza (sebbene nella codifica SIOPE, riportata negli allegati al decreto ministeriale 31 agosto 2012, le stesse siano ricondotte alla spesa di personale con il codice 1257).

Nel caso si adottasse la soluzione contraria, peraltro, sarebbero immaginabili disfunzioni nell'operatività del divieto di assunzione predetto, derivanti dalla forza centripeta che, a causa della necessaria temporaneità, lega le spese per il personale comandato presso altre amministrazioni al bilancio dell'ente di appartenenza.

Si consideri, a tal'uopo, il caso in cui l'ente di appartenenza si trovi a rispettare la prevista percentuale (attualmente il 50%) solo per effetto del mancato computo delle spese relative al proprio personale comandato presso altra amministrazione e quindi, ricorrendo tutte le altre condizioni

di legge, provveda ad assumere altro personale: al momento del rientro del personale comandato si verificherebbe l'effetto di incrementare la percentuale oltre la prevista soglia, frustando le finalità contenitive volute dal legislatore.

6. – Risulta, ora, necessario affrontare le problematiche che, relativamente ai predetto vincolo assunzionale, possono derivare dalla gestione associata di funzioni e servizi da parte degli enti locali.

6.1 – Prima di entrare nel tema più generale, si osserva che il terzo comma dell'art. 98 del TUEL prevede espressamente che i comuni possono stipulare convenzioni per l'ufficio di segretario comunale comunicandone l'avvenuta costituzione alla Sezione regionale dell'Agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali; a seguito della soppressione della predetta agenzia, operata con il comma 31-ter dell'art. 7 del D.L. n. 78/2010 (convertito dalla L. n. 122/2010), ogni riferimento alla stessa deve intendersi effettuato al Ministero dell'interno (art. 7, comma 31-septies).

Le convenzioni di segreteria, poi, sono espressamente regolate dall'art. 10 del D.P.R. n. 465 del 4 dicembre 1997 n. 465 che prevede la possibilità per i comuni di stipulare tra loro convenzioni per l'ufficio di segreteria anche nell'ambito di più ampi accordi per l'esercizio associato di funzioni (comma 1). Dette convenzioni "... stabiliscono le modalità di espletamento del servizio, individuano il sindaco competente alla nomina e alla revoca del segretario, determinano la ripartizione degli oneri finanziari per la retribuzione del segretario, la durata della convenzione, la possibilità di recesso da parte di uno o più comuni ed i reciproci obblighi e garanzie. ..." (comma 2). È, poi, stabilito che "Ai segretari che ricoprono sedi di segreteria convenzionate spetta una retribuzione mensile aggiuntiva ed il rimborso delle spese di viaggio regolarmente documentate per recarsi da uno ad altro dei comuni riuniti in convenzione per l'esercizio delle relative funzioni. Il contratto collettivo di lavoro di cui all'art. 17, comma 74, della legge determina l'entità della retribuzione aggiuntiva in base al numero dei comuni convenzionati e alla complessità organizzativa degli stessi" (comma 3).

La deliberazione n. 8/SEZAUT/2012/VSGF del 30 aprile 2012 della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, dopo aver constatato la «...riconducibilità del segretario al tessuto strutturale dell'organizzazione dell'ente locale...», ha evidenziato che la sussistente unitarietà di considerazione rispetto al rimanente personale dell'ente locale «... rileva nella individuazione degli insuperabili limiti alla spesa per il personale e cioè quelli del rispetto del patto, regola allocata nello specifico contesto della disciplina della struttura retributiva dei segretari e della omnicomprensività della retribuzione di cui all'art. 3, comma 138, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria per il 2008)».

La stessa deliberazione – dopo aver fatto specifico riferimento alla «...possibilità di convenzioni tra comuni per il servizio di segreteria, (alla data del 15 aprile 2012 le convenzioni attivate sono 2151 e gli enti aderenti sono 5745) che senza menomare il profilo di obbligatorietà dell'esercizio delle funzioni di segretario comunale all'interno di un ente, non impone la titolarità esclusiva della sede in capo ad un funzionario» – ha evidenziato che nella direzione «... di concentrazione organizzativa portano le disposizioni dettate dall'art. 16 del d.l. 13 agosto 2011, n. 138, convertito dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, in tema di riduzione dei costi relativi alla rappresentanza politica nei Comuni e razionalizzazione dell'esercizio delle funzioni comunali», ricordando altresì che «... non si colloca nella stessa logica di razionalizzazione la tolleranza della prassi del frequente e protratto ricorso agli incarichi "a scavalco", istituito finalizzato alla momentanea carenza o assenza del titolare della sede».

La Sezione autonomie ha, infine, concluso che «...non sussistono elementi per una ridefinizione della natura giuridico-economica della retribuzione...» spettante ai segretari comunali e provinciali «... che possa giustificare una allocazione contabile delle relative spese diversa da quella in cui sono appostate le spese per il personale dipendente degli enti...».

Considerata anche l'affermata indifferenziazione degli emolumenti spettanti ai segretari rispetto alle retribuzioni godute dai dipendenti degli enti locali ai fini della verifica dei limiti alla spesa di personale si ritiene

che, ai nostri fini, le questioni relative alle convenzioni di segreteria possano rientrare nel generale ambito della gestione associata di funzioni e servizi da parte degli enti locali.

6.2 – Il D.L. 6 luglio 2012, n. 95 (convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, L. 7 agosto 2012, n. 135), contenente “Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario”, all'art. 19 ha recentemente modificato la normativa diretta al contenimento delle spese per l'esercizio delle funzioni fondamentali dei comuni, apportando modificazioni alla disciplina di cui ai commi 25 e seguenti dell'art. 14 del D.L. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122).

Il predetto articolo 14 – dopo aver premesso che le disposizioni dettate dai commi da 26 a 31 sono dirette ad assicurare il coordinamento della finanza pubblica e il contenimento delle spese per l'esercizio delle funzioni fondamentali dei comuni e dopo aver individuato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. P), della Costituzione, le funzioni fondamentali ed obbligatorie dei comuni (commi 26 e 27) – ha stabilito (al comma 28) che, con le eccezioni ivi previste, i comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, ovvero fino a 3.000 abitanti se appartenenti o appartenuti a comunità montane, esercitano obbligatoriamente in forma associata, mediante unione di comuni o convenzione, le funzioni fondamentali come sopra individuate (con eccezione di quella individuata alla lettera l del precedente comma 27).

La normativa, oltre a precisare, con evidente intento di evitare inefficienze e duplicazioni, che i comuni non possono svolgere singolarmente le funzioni fondamentali svolte in forma associata e che la medesima funzione non può essere svolta da più di una forma associativa (comma 29), ha demandato alla normativa regionale – nelle materie di cui al terzo e quarto comma dell'art. 117 della Costituzione e previa concertazione con i comuni interessati nell'ambito del Consiglio delle autonomie locali – l'individuazione della dimensione territoriale ottimale e omogenea per area geografica ed il termine per l'esercizio

delle predette funzioni, sempre nel rispetto dei principi di efficacia, economicità, di efficienza e di riduzione delle spese (comma 30).

Il legislatore statale ha comunque individuato, per le unioni, un limite demografico minimo di 10.000 abitanti (salvo diversa indicazione regionale nel termine previsto) e, denotando un certo disfavore per le convenzioni, ha fissato per le stesse una durata minima almeno triennale alla cui scadenza, qualora non sia comprovato il conseguimento di significativi livelli di efficacia ed efficienza nella gestione, scatta l'obbligo di esercizio tramite unione delle funzioni fondamentali dei comuni interessati (commi 31 e 31bis).

In ogni caso la gestione associata deve essere assicurata entro il 1° gennaio 2013, per almeno tre delle funzioni fondamentali, ed entro il 1° gennaio 2014, con riguardo alle restanti, pena l'assegnazione di un termine perentorio da parte del Prefetto, prodromico all'esercizio dei poteri sostitutivi di cui all'art. 8 della legge n. 131/2003 (commi 31ter e 31quater).

L'art. 19 del D.L. n. 95/2012 ha anche sostituito la disciplina contenuta dall'art. 32 del TUEL per l'unione di comuni stabilendo, espressamente, che:

- "All'unione sono conferite dai comuni partecipanti le risorse umane e strumentali necessarie all'esercizio delle funzioni loro attribuite. Fermi restando i vincoli previsti dalla normativa vigente in materia di personale, la spesa sostenuta per il personale dell'Unione non può comportare, in sede di prima applicazione, il superamento della somma delle spese di personale sostenute precedentemente dai singoli comuni partecipanti. A regime, attraverso specifiche misure di razionalizzazione organizzativa e una rigorosa programmazione dei fabbisogni, devono essere assicurati progressivi risparmi di spesa in materia di personale" (art. 32, comma 5, del TUEL, come sopra modificato);
- "Alle unioni competono gli introiti derivanti dalle tasse, dalle tariffe e dai contributi sui servizi ad esse affidati" (art. 32, comma 7).

Lo stesso art. 19, modificando i commi da 1 a 16 dell'art. 16 del D.L. 13 agosto 2011, n. 138 (convertito dalla legge 14 settembre 2011, n. 148), ha poi dettato la disciplina per l'esercizio in forma associata di funzioni e

servizi pubblici da parte dei comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti, prevedendo una regolamentazione dell'unione di comuni derogatoria dei commi 3 e 6 dell'art. 32 del TUEL.

L'attuale disciplina dell'art. 16 del D.L. n. 138/2011, come sopra modificato – oltre a individuare la dimensione minima di 5.000 abitanti (comma 5) ed a disciplinare la fase costitutiva dell'unione, caratterizzata dalla proposta contenuta nelle deliberazioni consiliari dei comuni interessati e da una fase decisoria regionale che deve comunque intervenire entro il 31 dicembre 2013 – ha previsto, tra l'altro, che “L'unione succede a tutti gli effetti nei rapporti giuridici in essere alla data di costituzione che siano inerenti alle funzioni e ai servizi ad essa affidati ai sensi del comma 1, ferme restando le disposizioni di cui all'articolo 111 del codice di procedura civile. Alle unioni di cui al comma 1 sono trasferite tutte le risorse umane e strumentali relative alle funzioni ed ai servizi loro affidati, nonché i relativi rapporti finanziari risultanti dal bilancio. A decorrere dall'anno 2014, le unioni di comuni di cui al comma 1 sono soggette alla disciplina del patto di stabilità interno per gli enti locali prevista per i comuni aventi corrispondente popolazione” (comma 3).

Anche per i comuni minori è prevista la possibilità che l'esercizio in forma associata sia assicurato tramite convenzioni, stipulate ai sensi dell'art. 30 del TUEL, la cui permanenza è comunque subordinata alla verifica di conseguimento di significativi livelli di efficacia ed efficienza nella gestione (comma 12).

6.3 – L'art. 30 del TUEL disciplina le convenzioni che gli enti locali, a prescindere dal numero di abitanti, possono stipulare al fine di svolgere in modo coordinato funzioni e servizi determinati, convenzioni che <<... possono prevedere anche 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, ovvero la delega di funzioni da parte degli enti partecipanti all'accordo a favore di uno di essi, che opera in luogo e per conto degli enti deleganti>>.

Sotto il profilo che qui interessa non sembra che i predetti due moduli organizzativi possano determinare differenze in ordine alla ripartizione degli oneri economici del personale addetto ai servizi o alle funzioni associate, che dovrebbero rimanere definitivamente a carico dell'ente presso cui permane il relativo rapporto organico, sia esso l'ente distaccante (che, come sopra visto, rimane responsabile del trattamento economico) sia l'ente delegato (o capo-fila, che rimane il datore di lavoro).

Orbene, sulla base di questa ricostruzione non pare che il computo dell'intera quota del personale addetto alle funzioni o servizi comuni in capo all'ente distaccante o delegato, ai fini del raffronto con la spesa corrente, possa risultare contrastante con lo spirito della disciplina limitativa posta dall'art. 76, settimo comma, del D.L. 25 giugno 2008, n. 112.

Si consideri, infatti, preliminarmente che, salvo che un ente non sia animato (avendone la possibilità) da spirito oblativo, le convenzioni – che, come si è visto, per dettato normativo hanno ad oggetto “funzioni e servizi determinati” – normalmente non saranno unidirezionali, e quindi ciascuno dei vari enti convenzionati potrà fornire il personale necessario per l'esercizio delle singole funzioni da associare, e quindi assumerne la delega o distaccare le risorse umane necessarie all'ufficio comune. Conseguentemente, gli enti locali che accettino di rinunciare a parte della prestazione lavorativa di un proprio dipendente in favore di altri enti convenzionati, pur dovendo computarne integralmente la spesa ai fini della predetta norma, riceveranno beneficio dal mancato conteggio della quota necessaria a retribuire la prestazione svolta in favore dei propri cittadini dal personale di altri enti.

Deve, d'altronde, essere evidenziato che risulterebbe non sempre agevole individuare il *quantum* della prestazione resa dal dipendente addetto alla funzione delegata che fosse diretta nei confronti di ciascuno degli enti convenzionati, al fine di ribaltare sugli stessi il relativo costo. A tal fine non pare utilizzabile il conteggio delle ore lavorative che il dipendente presti presso ciascuno degli uffici dei vari enti interessati, visto che il luogo di espletamento delle prestazioni lavorative relativo alla

funzione o servizio associati tenderanno probabilmente a coincidere con l'ufficio dell'ente delegato o con l'ufficio comune all'uopo costituito.

Qualora poi, ai fini della applicazione della disciplina limitativa di cui all'art. 76, comma 7, del D.L. n. 112/2008, si volesse considerare nel coacervo di spese di personale di un ente solo quelle riferite alle prestazioni svolte in suo favore (cfr., sul punto, la citata deliberazione n. 525/2011 e la deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Lombardia n. 513/2012/PAR), dovranno essere considerate le possibili disfunzioni legate al possibile ripristino della situazione antecedente al nuovo assetto organizzativo, la cui temporaneità, come si è visto, costituisce elemento connaturato, nel caso del personale comandato, ma rimane comunque un'eventualità realizzabile, nel caso delle convenzioni di cui all'art. 30 del TUEL: si determinerebbe, allora, un cumulo, analogo a quello sopra già descritto per il personale comandato, tra il personale che fosse *medio tempore* assunto dall'ente (per effetto di capacità assunzionale recuperata per effetto del mancato computo della quota parte di attività lavorativa di propri dipendenti addetti allo svolgimento di attività convenzionate) e quello riutilizzato integralmente a seguito della cessazione della convenzione.

6.4 – In ogni caso, dalla disamina che precede si evince che la convenzione non è un'opzione obbligatoria per l'ente, ma una sua scelta discrezionale, visto che la soluzione privilegiata è l'unione.

Ai sensi dell'art. 32 del TUEL all'unione, infatti, sono attribuite le funzioni associate e sono conferite dai comuni partecipanti le risorse umane e strumentali necessarie.

Diversa è la terminologia utilizzata dall'art. 16 del D.L. n. 138 del 13 agosto 2011 (conv. in L. 148/2011), come modificata dal D.L. n. 95/2012, che parla di affidamento di funzioni e servizi e, espressamente, di successione dell'unione nei relativi rapporti giuridici e, quindi, anche nei rapporti di lavoro (comma 4, che non parla di conferimento ma di trasferimento delle risorse umani e strumentali).

La Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, con deliberazione n.8/AUT/2011/QMIG, depositata il 29 luglio 2011, ha deliberato la

questione relativa all'applicazione dei commi 557 e 562 della legge n. 296 del 2006 al personale delle Unioni di comuni.

Il comune che ha richiesto il parere alla Sezione regionale emiliana remittente, ha riferito in ordine alle concrete difficoltà riscontrate nell'applicare il criterio del ribaltamento *pro quota* delle spese di personale sui singoli comuni, accolto dalle pronunce di alcune Sezioni di controllo, anche tra l'altro per la circostanza che <<risulterebbe oggettivamente impossibile ripartire *pro quota* il servizio gestito dall'Unione (nel caso specifico quello di polizia municipale) con riferimento al "criterio dell'utilizzo effettivo" del personale medesimo da parte dei singoli comuni>>. Lo stesso comune ha evidenziato che l'utilizzazione di detto criterio, se risulta naturale in tutte le ipotesi nelle quali non viene recisa la titolarità del rapporto di lavoro in capo al comune, <<... non potrebbe trovare applicazione nelle ipotesi nelle quali il rapporto di lavoro viene costituito in capo ad un soggetto terzo (Unione)>> e che detta tesi <<... risulterebbe in contrasto con il riconoscimento della personalità giuridica dell'Unione e con i principi di autonomia di governo, amministrativa, finanziaria e contabile riconosciuta alle Unioni dall'art. 32 del T.U.E.L.>>.

Lo stesso Comune ha, poi, prospettato <<... una soluzione alternativa alla tesi del ribaltamento della spesa dell'Unione sugli enti aderenti, ritenendo di poter proporre che sia la stessa Unione tenuta a dare conto direttamente della propria gestione del personale e della relativa spesa...>>.

La Sezione delle Autonomie, anche sul presupposto che nella legislazione vincolistica diretta al contenimento delle spese del personale manca una espressa previsione riguardante l'ipotesi di trasferimento di funzioni e di personale dai singoli Comuni alle Unioni, non ha accolto le prospettazioni del comune; temendo che ogni diversa soluzione potesse <<... aprire varchi di elusione di rigorosi vincoli di legge>>, ha ritenuto che la soluzione accolta <<... consente di affermare che la finalità perseguita dal legislatore in materia di contenimento della spesa di personale debba essere realizzata anche in ipotesi di gestione di servizi comunali da parte di Unioni di comuni>>. È stato, pertanto,

concluso che <<In tale ottica emerge una considerazione sostanziale della spesa di personale, secondo la quale la disciplina vincolistica in tale materia non può incidere solo per il personale alle dirette dipendenze dell'ente, ma anche per quello che svolge la propria attività al di fuori dello stesso e, comunque, per tutte le forme di esternalizzazione>>. Allo scopo dovranno essere adottati <<... idonei criteri per determinare la misura della spesa di personale propria dell'Unione che sia riferibile *pro quota* al Comune>>.

Si osserva che con la predetta deliberazione la Sezione delle autonomie si è espressa relativamente all'applicazione dei commi 557 e 562 della legge n. 296 del 2006 e non al calcolo della percentuale sottostante l'insorgenza del vincolo di cui all'art. 76, comma 7, del D.L. n. 112/2008, ma l'adozione, anche in tale ultimo caso, del principio di consolidamento appare la soluzione da preferire.

Prima facie potrebbe essere rilevato che, a seguito del conferimento o trasferimento di forza lavoro all'unione, appaia logico concludere che i relativi oneri non debbano più essere computati tra le spese di personale degli enti originari ma in quelle dell'unione. In tal caso, infatti, quest'ultima è il soggetto giuridico titolare sia delle funzioni (attribuite o affidate) che dei rapporti lavorativi (conferiti o trasferiti).

Non vi è chi non veda, però che l'ente conferente il personale all'unione potrebbe in tal modo ricondurre la percentuale delle proprie residue spese di personale entro la prevista soglia e così procurarsi la possibilità di assumere altri dipendenti, in contrasto con la volontà di razionalizzazione e contenimento della spesa, voluta dalla legge.

La soluzione che adotti anche per il predetto vincolo assunzionale il principio di consolidamento appare, allora, congruente con lo stesso disposto dell'art. 76, settimo comma, secondo periodo, del D.L. n. 112/2008 (aggiunto dall'art. 20 del D.L. n. 98/2011), che, ai fini del computo della prescritta percentuale, ha previsto il calcolo anche delle spese sostenute dalle società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo che sono titolari di affidamento diretto di servizi pubblici locali senza gara, ovvero che svolgono funzioni volte a soddisfare esigenze di interesse generale aventi carattere non industriale, né commerciale,

ovvero che svolgono attività nei confronti della pubblica amministrazione a supporto di funzioni amministrative di natura pubblicistica.

D'altronde, già a norma dell'art. 152 del TUEL il regolamento di contabilità di ciascun ente locale deve normalmente assicurare la conoscenza consolidata dei risultati globali delle gestioni relative ad enti od organismi costituiti per l'esercizio di funzioni e servizi. Il successivo art. 172, lett. b), poi, dispone che al bilancio di previsione siano tra l'altro allegati le risultanze o in conti consolidati delle unioni di comuni, oltre che delle aziende speciali, dei consorzi, delle istituzioni e delle società di capitale costituite per l'esercizio di servizi pubblici, relativi al penultimo esercizio antecedente quello cui il bilancio di riferisce.

Valga, inoltre, la semplice considerazione che il legislatore, nello stabilire il rapporto fisiologico tra spese di personale e spese correnti, ha tenuto in considerazione il complesso delle funzioni proprie degli enti locali: qualora questi ultimi dovessero procedere alla verifica del rispetto del vincolo in esame al netto delle spese occorrenti per una o più funzioni attribuite alle unioni, potrebbero più facilmente mantenere il rapporto percentuale entro il limite di legge e quindi liberare possibilità assunzionali che non sarebbero sussistite qualora avessero dovuto svolgere in proprio le predette funzioni. Ciò, ovviamente, si porrebbe in contrasto con il principio di attuale invarianza e di progressiva riduzione delle complessive spese di personale imposto dal quinto comma dell'art. 32 del TUEL.

Quanto alla quota che un comune conferente dovrà computare nelle proprie spese di personale, risulta preferibile adottare un criterio unico di ripartizione figurativa delle spese del personale dell'unione in capo agli enti partecipanti indipendentemente dalla provenienza (trasferimento o nuova assunzione) del personale medesimo. Resta, però, da stabilire quale debba essere tale criterio: mera divisione *pro-capite* ovvero in proporzione al numero degli abitanti o con altri indici da individuarsi.

Non vi è chi non veda, però, che l'imputazione figurativa, al numeratore del rapporto in esame, di una quota delle spese di personale dell'unione agli enti destinatari delle funzioni e dei servizi svolti dovrebbe anche

comportare l'imputazione accessoria, al denominatore dello stesso rapporto, di una quota delle spese correnti (ulteriore rispetto a quella costituita dalle stesse spese di personale) che possa ritenersi connessa ed accessoria all'espletamento della stessa funzione o servizio: tipico è il caso dei costi e degli ammortamenti relativi ai beni strumentali e dei fattori produttivi che, per effetto del trasferimento all'unione, non figurino più tra le spese correnti dell'ente trasferente.

Si consideri, ora, la problematica dal punto di vista dell'Unione.

Risulta, preliminarmente, evidente, che la verifica del rispetto del vincolo di cui all'art. 76, comma 7, del D.L. n. 112/2008, debba essere effettuato anche in capo alla stessa.

Ora, alla domanda se il principio del consolidamento debba valere anche in tal caso, sembrerebbe preferibile la soluzione positiva. Espletando, infatti, l'unione normalmente un numero di funzioni e servizi inferiore rispetto a quelle effettuate a regime da un ente locale non associato, la considerazione atomistica in capo alla stessa del rapporto tra spese di personale e spese correnti potrebbe condurre a situazioni contrapposte in relazione alla tipologia di funzioni e servizi trasferiti all'unione ed al contenuto specifico di spese di personale (rispetto alle connesse spese correnti pure trasferite) di ciascuna.

Conseguentemente, la galassia costituita da comuni e rispettive unioni dovrebbe essere complessivamente considerata nella valutazione della legittimità di ingressi di personale dall'esterno.

Ragioni di prudenza, in ogni caso, al fine di verificare l'ammissibilità delle nuove assunzioni da effettuare da parte dell'unione, potrebbero indurre a ritenere necessaria la doppia verifica del rispetto del vigente limite percentuale delle spese di personale sulle spese correnti, entrambe considerate sia in un'ottica consolidata con la totalità degli enti partecipanti sia a livello di quelle specifiche dell'unione.

Resta infine da considerare un ultimo aspetto, e cioè se il trasferimento di personale, tra singolo comune ed unione, connesso al trasferimento di funzioni e servizi, debba essere assoggettato alla verifica del vincolo di cui all'art. 76, comma 7, del D.L. n. 112/2008.

A ben guardare, però, in tale ultimo in questo caso non si realizza una semplice mobilità di personale, ma un passaggio di dipendenti connessi al trasferimento di attività da un soggetto pubblico ad altro soggetto pubblico (cfr. art. 31 del D.lgs. n. 165/2001 e art. 2112 c.c.).

Allora, ai fini che qui interessano, considerata l'invarianza (ed, anzi, la prospettiva diminuzione) della spesa complessiva di personale dell'aggregato comuni-unione, il predetto spostamento risulterebbe neutrale, sempre però che si accerti che non vengano attuate operazioni elusive dei vincoli posti dal legislatore.

* * * * *

Alla luce delle suesposte argomentazioni risulta necessario chiarire se per le voci di spesa di personale cui sopra si è fatto riferimento e, in generale, per quelle richiamate (con riguardo all'applicazione delle disposizioni contenute nell'art. 1, commi 557 e 562, della legge n. 296/2006) nei questionari di cui all'art. 1 commi 166 e ss. della legge n. 266 del 2005, sussistano eccezioni al principio di onnicomprensività enunciato dalla deliberazione n. 27/2011/CONTR delle Sezioni Riunite nell'individuazione dell'aggregato da rapportare alle spese correnti ai fini della verifica del vincolo di cui all'art. 76, comma 7, del D.L. n. 112/2008. Risulta, poi, necessario definire, sempre agli stessi fini e per il caso delle gestioni associate di funzioni e servizi, le modalità di ripartizione della spesa di personale tra gli enti convenzionati ovvero tra i comuni e le unioni e le altre modalità applicative della disposizione recata dal settimo comma del citato articolo 76.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per la Basilicata, al fine di addivenire, sulle sopra indicate problematiche, alla delibera di orientamento della Sezione delle Autonomie di cui all'art. 6, quarto comma, del decreto legge n. 174 del 10 ottobre 2012 (convertito in legge, con modificazioni, dalla legge n. 213 del 7 dicembre 2012), prevista nel caso di presenza di interpretazioni discordanti delle norme rilevanti per l'attività di controllo o consultiva o per la risoluzione di questioni di massima di particolare rilevanza, o di valutare la necessità che le Sezioni Riunite della Corte dei conti adottino la pronuncia di orientamento generale prevista dall'art. 17,

comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102), qualora (come previsto dall'art., 6, comma 4, sopra citato) sia riconosciuta la sussistenza di casi di eccezionale rilevanza ai fini del coordinamento della finanza pubblica ovvero qualora si tratti di applicazione di norme che coinvolgono l'attività delle Sezioni centrali di controllo, rimette gli atti al Presidente della Corte dei conti per ogni valutazione di competenza;

DISPONE

che, a cura della segreteria della Sezione, sia dato avviso all'Amministrazione richiedente della rimessione di cui sopra.

Così deciso in Potenza, nella Camera di consiglio del 28 marzo 2013.

IL PRESIDENTE DELLA SEZIONE
F.TO Dott. Ciro Valentino

I MAGISTRATI

F.TO Dott. Rocco LOTITO – relatore

F.TO Dott. Giuseppe TETI

F.TO Dott. Donato LUCIANO

Depositata in Segreteria il 28/MARZO 2013
IL FUNZIONARIO
PREPOSTO AI SERVIZI DI SUPPORTO
F.TO Dott. Giovanni CAPPIELLO