

Deliberazione n. 17 /2013



La CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LIGURIA

composta dai seguenti magistrati:

Ennio COLASANTI	Presidente
Luisa D'EVOLI	Consigliere
Alessandro BENIGNI	Referendario
Francesco BELSANTI	Referendario
Claudio GUERRINI	Referendario (relatore)

nell'adunanza del 25 marzo 2013 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

Vista la lettera in data 15 febbraio 2013, con la quale il Sindaco del Comune di Terzorio ha rivolto alla Sezione, per il tramite del Presidente del Consiglio delle Autonomie locali, una richiesta di parere ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 19/2013 del 25 marzo 2013 che ha deferito la questione all'esame collegiale della Sezione;

Udito il magistrato relatore dott. Claudio Guerrini;

PREMESSO:

Con istanza n. 389 del 15 febbraio 2013, trasmessa dal Presidente del Consiglio delle Autonomie Locali della Liguria con nota n. 11 del 22 febbraio 2013 – assunta al protocollo della segreteria della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Liguria il 28 febbraio 2013 con il n. 0000799-28/02/2013-SC_LIG-T85-A – il Sindaco del Comune di Terzorio ha formulato un quesito sull'applicazione della

normativa concernente i limiti alle spese di personale in relazione all'ipotesi di funzioni fondamentali esercitate, per obbligo di legge, in forma associata con altri comuni.

Espone l'organo istante che, in ottemperanza a quanto stabilito dall'art. 19 del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito con la legge 7 agosto 2012, n. 135, il Comune, avente popolazione inferiore a mille abitanti, ha deliberato la stipulazione di convenzioni con altri comuni limitrofi con popolazione molto superiore, per la gestione condivisa di tre funzioni fondamentali (nello specifico si tratta delle funzioni di cui alle lettere g), h) ed i) dell'art. 14, comma 27, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122).

Senonchè, l'attuazione di dette convenzioni implica per l'ente una spesa di personale aggiuntiva in ragione dei trasferimenti a tale titolo dovuti ai comuni individuati come capifila per l'esercizio delle funzioni, e comporta di conseguenza il rischio del mancato rispetto da parte dell'ente stesso del vincolo quantitativo delle spese di personale rappresentato dal divieto, di cui all'art. 1, comma 562, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, di superare il corrispondente ammontare dell'anno 2008.

Risulterebbe infatti che la struttura organizzativa dell'ente sia di esigue dimensioni (dotazione organica di due unità di cui una a tempo parziale per il 50% e nessuna destinata all'esercizio delle funzioni convenzionate, nonché segretario comunale in convenzione utilizzato nella misura del 10% dell'orario) e tale quindi da non consentire l'adozione di misure di razionalizzazione idonee a determinare le riduzioni di spesa di personale necessarie per bilanciare l'evidenziato incremento derivante dalla gestione associata di funzioni.

Ciò premesso, viene chiesto alla Sezione se, nel caso di funzioni comunali per legge obbligatoriamente esercitate in forma associata mediante convenzioni, il limite quantitativo normativamente previsto per la spesa di personale possa essere riferito non alla spesa di ogni singolo Comune ma alla spesa aggregata dell'insieme dei Comuni convenzionati, talché esso possa considerarsi rispettato ove la gestione

associata delle funzioni abbia generato nel suo complesso un risparmio della relativa spesa.

CONSIDERATO IN DIRITTO:

1. La richiesta di parere risulta ammissibile sotto il profilo soggettivo e procedurale in quanto sottoscritta dall'organo legittimato a rappresentare l'ente e trasmessa tramite il Consiglio delle Autonomie Locali, nel rispetto quindi delle formalità previste dall'art. 7, co. 8, L. n. 131/2003.

2. La stessa può ritenersi parimenti ammissibile sotto il profilo oggettivo della attinenza del quesito alla "materia della contabilità pubblica", posto che la questione sollevata attiene a disposizioni normative dettate dal legislatore nazionale in funzione di coordinamento della finanza pubblica ed influenti in modo significativo sulla gestione finanziaria e sulla composizione della spesa degli enti locali.

3. Nel merito la questione all'odierno esame riguarda sostanzialmente la lettura e l'applicazione da riservarsi alla disposizione di cui all'art. 1, co. 562, l. n. 296/2006, nella parte in cui pone a carico dei comuni non soggetti al patto di stabilità interno il divieto di non superare la spesa per il personale sostenuta nell'anno 2008, alla luce delle intervenute norme del menzionato d.l. n. 95/2012 che rendono obbligatorio per i comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti l'esercizio in forma associata delle funzioni fondamentali individuate all'art. 14, co. 27, d.l. n. 78/2010, ad eccezione di quella di cui alla lettera l) di tale disposizione.

Il tema generale della portata dei vincoli di finanza pubblica nell'ambito delle forme associative comunali e, in particolare, quello delle interrelazioni esistenti tra la gestione associata di funzioni comunali a mezzo di Unione di comuni o convenzione, rispettivamente ex art. 32 e 30, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (T.U.E.L.), e gli obblighi cui sono assoggettati gli enti locali con riferimento alle spese di personale è stato già ampiamente affrontato in diversi interventi delle Sezioni di controllo della Corte dei conti.

La Sezione delle Autonomie, con la deliberazione n. 8/2011, ha al riguardo

osservato che, sebbene la disciplina introdotta dal legislatore nazionale in materia di spese del personale non contenga un'espressa previsione riguardante l'ipotesi di esercizio associato di funzioni comunali con utilizzo condiviso di personale, ove tuttavia tale situazione si realizzi in concreto non può ritenersi che il regime di limiti e vincoli volti al contenimento delle spese subisca deroghe o che di esso possa essere esclusa l'applicazione. Data la finalità perseguita dal legislatore di salvaguardia degli equilibri di finanza pubblica, risulta invece ragionevole e maggiormente aderente al sistema affermare che anche in tale ipotesi debbano operare le regole di contenimento delle spese di personale, pur in assenza di espresso riferimento al verificarsi dell'indicata circostanza.

In base a tale assunto viene poi valorizzata una considerazione sostanziale delle spese di personale, a cui si è conformata la successiva giurisprudenza delle Sezioni regionali di controllo (cfr. per esempio Sezione Lombardia parere n. 426/2012 e Sezione Veneto parere n. 21/2013), secondo la quale, per quanto concerne le modalità di computo, la disciplina vincolistica in tale materia non può incidere solo per il personale alle dirette dipendenze dei comuni, ma anche per quello che svolge la propria attività nell'ambito delle forme di esternalizzazione o di associazionismo intercomunale attuate dai medesimi. Ciò significa che il contenimento dei costi del personale di un ente deve essere valutato sotto un profilo sostanziale, sommando alla spesa per il proprio personale la quota parte di quella sostenuta per il personale destinato alla gestione associata di funzioni e servizi. La stessa deliberazione n. 513/2012 della Sezione regionale di controllo per la Lombardia, richiamata nella richiesta di parere di codesta Amministrazione, non ha fatto altro che ribadire questi principi e confermarne la validità anche con riferimento alla specifica ipotesi di convenzionamento tra comuni per la gestione condivisa di funzioni.

Sulla base di tale impostazione, dalla quale questa Sezione non intende discostarsi, si ritiene che la prospettazione proposta nel quesito in esame non possa essere accolta in quanto priva di solido fondamento normativo. Le norme vincolistiche

sopra considerate, in particolare i limiti di spesa cui è soggetto l'ente in base all'art. 1, co. 562, l. n. 296/2006, prendono infatti a riferimento la spesa del personale non già della forma associativa considerata nel suo complesso, bensì quella del singolo ente; per la corretta valutazione del rispetto dei parametri di spesa, a questa deve poi sommarsi, come si è visto, la quota parte di spesa del personale dell'Unione o in convenzione che sia riferibile al comune medesimo.

Nella richiesta di parere viene posto l'accento, quale elemento scriminante ai fini di una diversa soluzione, sulla circostanza che, in base al menzionato art. 19, d.l. n. 95/2012, per i comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti l'esercizio associato delle funzioni fondamentali diventa obbligatorio a partire dal 2013 e poi a regime dal 2014, a prescindere dall'effettiva possibilità che grazie ad esso l'ente aderente possa obiettivamente conseguire un risparmio nelle spese di personale.

Tale rilievo tuttavia non appare di per sé sufficiente a mutare i termini della questione.

Devesi al riguardo osservare che le norme che hanno introdotto per i piccoli comuni obblighi di esercizio condiviso di attività, anche a mezzo di convenzioni, condividono con le varie disposizioni in tema di personale contenute nelle leggi finanziarie o nei provvedimenti recanti manovre di finanza pubblica, la stessa *ratio* di riduzione della spesa. Nell'intento del legislatore la gestione associata, mediante Unione o convenzione, dovrebbe infatti permettere ai comuni aderenti di ottenere economie di scala in grado incidere in senso diminutivo sulla spesa complessiva: tali economie devono necessariamente riguardare anche le spese di personale, obiettivo che rischia di veder compromessa la possibilità di conseguimento ove alle norme esistenti venissero accordate interpretazioni suscettibili di allentare i rigorosi vincoli di legge.

Ciò che occorre, dunque, è garantire che le finalità perseguite dal legislatore in materia di contenimento della spesa di personale siano realizzate anche in ipotesi di gestione associata di funzioni o servizi ed evitare quindi che soluzioni diverse da

quella dianzi prospettata possano aprire varchi al concreto ricorso alle operazioni di associazionismo con finalità elusive dei limiti di spesa stabiliti dalla legge.

A questo collegio non sfuggono le difficoltà che può incontrare un comune con struttura organizzativa estremamente ridotta come quella dell'ente istante ad individuare i margini per incidere in senso riduttivo sulla spesa del personale qualora ciò si riveli necessario per compensare l'incremento derivante dalla conclusione di una convenzione con altri comuni per lo svolgimento condiviso di funzioni o servizi.

Occorre tuttavia evidenziare che la regolamentazione dei rapporti intercorrenti tra gli enti aderenti ad una convenzione, anche quando tesa alla gestione associata di funzioni, è rimessa alla discrezionalità degli enti stessi che possono decidere tanto gli obblighi quanto i diritti che ne conseguono, nonché le modalità di messa a disposizione del personale e, soprattutto, la ripartizione delle spese derivanti dalla gestione, tra cui anche quella relativa al personale all'uopo utilizzato.

Onere di ciascun comune aderente è in tale sede quello di effettuare le proprie determinazioni in ordine a modalità e termini di convenzionamento verificandone la compatibilità con gli obblighi di rispetto di tutti i limiti di spesa cui è soggetto secondo le recenti norme di finanza pubblica, compreso quello relativo alla spesa di personale.

Sotto questo specifico profilo, infine, le valutazioni dell'ente potranno ancora estendersi sull'esistenza di margini anche residui di discrezionalità nelle decisioni di impegnare singole spese nell'ambito della gestione del personale alle proprie dipendenze (ad esempio, per prestazioni di lavoro straordinario, per il riconoscimento del trattamento accessorio, per l'utilizzo di forme di lavoro temporaneo o parziale).

P.Q.M.

nelle esposte considerazioni è il parere della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Liguria sulla richiesta avanzata dal Comune di Terzorio.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, al Sindaco del Comune.

Così deliberato in Genova nella camera di consiglio del 25 marzo 2013.

Il Magistrato Estensore
(Claudio Guerrini)

Il Presidente
(Ennio Colasanti)

Depositata il 29 marzo 2013

Il Funzionario Preposto
(Michele Bartolotta)