



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

composta dai magistrati:

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

nella camera di consiglio del 5 dicembre 2013

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

Vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

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

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

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

Vista la nota del 22 novembre 2013 con la quale il Sindaco del Comune di Merate (LC) ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per la camera di consiglio

odierna per deliberare sulla sopra indicata richiesta;

Udito il relatore, dott. Donato Centrone

Premesso che

Il Sindaco del Comune di Merate, con nota del 22 novembre 2013, ha formulato una richiesta di parere avente ad oggetto l'incidenza delle assunzioni di un'azienda speciale consortile sulle spese di personale e sulle politiche assunzionali degli enti aderenti.

Premette che il Comune, che ha sempre rispettato il patto di stabilità, fa parte, insieme ad altri 23, di un'azienda speciale consortile, dotata di personalità giuridica ed autonomia imprenditoriale, che ha come scopo la gestione di servizi alla persona e socio assistenziali e socio sanitari integrati. Precisa, altresì, che alla predetta azienda, che regola i rapporti con i singoli enti mediante apposito contratto di servizio e protocollo operativo, il Comune istante ha conferito n. 11 servizi. In base alla convenzione e allo statuto, la copertura dei conseguenti costi è sostenuta direttamente dall'ente.

In virtù del disposto di cui all'art. 114, comma 5 bis, del TUEL, l'azienda speciale consortile in discorso ha rappresentato l'intenzione di assumere nel 2014 del personale a tempo indeterminato, indicando apposita selezione pubblica.

Premesso quanto sopra, l'Amministrazione articola, nei tre quesiti che seguono, una richiesta di parere in ordine all'eventuale consolidamento in capo ai comuni consorziati, delle spese sostenute dall'Azienda per il personale dipendente. In particolare chiede:

- 1) se, per verificare il rispetto dell'art. 76, comma 7, del d.l. n. 112/2008, convertito con legge n. 133/2008 (incidenza percentuale delle spese di personale sulla spesa corrente), il Comune deve sommare alle proprie spese per il personale quelle che sostiene, allo stesso titolo, l'azienda speciale consortile. In caso affermativo, chiede di precisare la decorrenza del ridotto consolidamento;
- 2) se la spesa, trattandosi di assunzioni di personale che l'azienda effettuerà nel 2014, deve essere considerata dal Comune anche al fine di verificare il rispetto dell'art. 1, comma 557, della legge 296/2006. In caso affermativo, chiede, anche in questo caso, la relativa decorrenza ed il criterio mediante il quale procedere al consolidamento;
- 3) qualora il Comune non riuscisse, per effetto delle assunzioni di personale che effettuerà l'Azienda nel 2014, a garantire il contenimento e la riduzione progressiva della spesa storica per il personale, se, stante il divieto di assunzioni a qualsiasi titolo, comminato quale sanzione per l'esercizio successivo, dall'art. 1 comma 557 ter della legge 296/2006, si possa procedere a mezzo di mobilità compensative.

In merito all'ammissibilità della richiesta

La funzione consultiva delle Sezioni regionali è inserita nel quadro delle competenze che la legge n. 131 del 2003, recante adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha attribuito alla Corte dei conti.

In relazione allo specifico quesito formulato dal Sindaco del Comune di Merate, il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7, comma 8, della legge 6 giugno 2003, n. 131, norma in forza della quale Regioni, Province e Comuni possono chiedere a dette Sezioni pareri in materia di contabilità pubblica, nonché ulteriori forme di collaborazione, ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa. I pareri e le altre forme di collaborazione si inseriscono nei procedimenti amministrativi degli enti territoriali consentendo, nelle tematiche in relazione alle quali la collaborazione viene esercitata, scelte adeguate e ponderate nello svolgimento dei poteri che appartengono agli amministratori pubblici, restando peraltro esclusa qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione con l'organo di controllo esterno (si rinvia, per tutte, alla Delibera della Sezione del 11 febbraio 2009, n. 36).

Infatti, deve essere messo in luce che il parere della Sezione attiene a profili di carattere generale anche se, ovviamente, la richiesta proveniente dall'ente pubblico è motivata, generalmente, dalla necessità di assumere specifiche decisioni in relazione ad una particolare situazione. L'esame e l'analisi svolta nel parere è limitata ad individuare l'interpretazione di disposizioni di legge e di principi generali dell'ordinamento in relazione alla materia prospettata dal richiedente, spettando, ovviamente, a quest'ultimo la decisione in ordine alle modalità applicative in relazione alla situazione che ha originato la domanda.

Con specifico riferimento all'ambito di legittimazione soggettiva per l'attivazione di questa particolare forma di collaborazione, è ormai consolidato l'orientamento che vede, nel caso del Comune, il Sindaco quale organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere, in quanto riveste il ruolo di rappresentante dell'Ente. Il presente presupposto soggettivo sussiste nel quesito richiesto dal Sindaco del Comune di Merate, con nota del 22 novembre 2013.

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare che la disposizione contenuta nel comma 8 dell'art. 7 della legge 131 deve essere raccordata con il precedente comma 7, norma che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio, il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma, la sana gestione finanziaria degli enti locali. Lo svolgimento delle funzioni è qualificato dallo stesso legislatore come una forma di controllo collaborativo.

Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che il comma 8 prevede forme di collaborazione ulteriori rispetto a quelle del precedente comma, rese esplicite in particolare con l'attribuzione agli enti della facoltà di chiedere pareri *in materia di contabilità pubblica*.

Appare conseguentemente chiaro che le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli enti locali, ma che, anzi, le attribuzioni consultive si connotano sulle funzioni sostanziali di controllo collaborativo ad esse conferite dalla legislazione positiva.

Al riguardo, le Sezioni riunite della Corte dei conti, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, comma 31 del decreto legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione di contabilità pubblica incentrata sul "*sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici*", da intendersi in senso dinamico anche in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri (Delibera n. 54 del 17 novembre 2010). Il limite della funzione consultiva come sopra delineato fa escludere qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa o nei casi di interferenza, in concreto, con competenze di altri organi giurisdizionali.

Tanto premesso, l'istanza del Sindaco di Merate rientra nella materia della contabilità pubblica, poiché attiene alla disciplina contenuta in leggi inerenti il contenimento e l'equilibrio di finanza pubblica, incidendo su limiti complessivi alla spesa per il personale ed alle assunzioni.

Esame nel merito

In via preliminare la Sezione precisa che la decisione in ordine all'applicazione in concreto delle disposizioni in materia di contabilità pubblica è di esclusiva competenza dell'ente locale, rientrando nella discrezionalità e responsabilità dell'amministrazione. Quest'ultimo, tuttavia, potrà orientare la sua decisione in base alle conclusioni contenute nel presente parere.

I. Sul consolidamento in capo all'ente locale della spesa di personale sostenuta da aziende speciali consortili

Con il primo quesito il Comune chiede se, per verificare il rispetto dell'art. 76, comma 7, del d.l. n. 112/2008, convertito con legge n. 133/2008 (incidenza delle spese di personale sulla spesa corrente), deve sommare alle proprie spese per il personale quelle che sostiene, allo stesso titolo, un'azienda speciale consortile. In caso affermativo, di precisare la decorrenza del ridotto consolidamento.

Con il secondo, chiede se la medesima spesa per il personale, trattandosi di assunzioni che l'azienda effettuerà nel 2014, debba essere considerata dal Comune anche al fine di verificare il rispetto dell'art. 1, comma 557, della legge 296/2006 (riduzione progressiva della spesa storica per il personale). In caso affermativo, chiede, anche in questo caso, la relativa decorrenza e il criterio mediante il quale procedere al consolidamento.

Le due questioni possono essere affrontate in maniera unitaria.

Occorre preliminarmente ricordare che i Comuni sono sottoposti dal legislatore a due concorrenti limiti alla spesa per il personale:

1) un tetto di spesa storica, differenziato per gli enti soggetti al patto di stabilità, che devono osservare i vincoli discendenti dall'art. 1, commi 557 e seguenti, della legge n. 296/2006, e per quelli non sottoposti, che devono osservare il diverso limite posto dall'art. 1 comma 562 della medesima legge finanziaria;

2) un predeterminato rapporto fra spesa per il personale e spesa corrente (art. 76 comma 7 d.l. n. 112/2008, convertito con legge n. 133/2008, e successive modifiche), cui sono assoggettate entrambe le categorie di enti.

In relazione all'obbligo di consolidamento, da parte dei Comuni, ai fini del rispetto dei predetti tetti o rapporti, degli oneri per il personale sostenuti da unioni, consorzi, aziende speciali, istituzioni o altri organismi strumentali all'attività dell'ente medesimo, la scrivente Sezione si è pronunciata più volte (cfr., per esempio, Deliberazioni n. 99/2008/PAR, n. 609/2011/PAR, n. 502/2012/PAR, n. 116/2013/PAR, n. 440/2013/PAR e n. 449/2013/PAR).

Parzialmente differenti le conclusioni cui la Sezione è pervenuta, nella Deliberazione n. 447/2013/PAR, a proposito degli organismi societari, alla luce della natura giuridica del soggetto, della disciplina legislativa, nonché degli orientamenti nomofilattici manifestati dalle Sezioni riunite della Corte dei conti nelle deliberazioni n. 3/2012/QMIG e n. 4/2012/QMIG.

La questione specifica posta all'attenzione odierna è stata anche affrontata dalla Sezione delle Autonomie che, nella Deliberazione n. 8/AUT/2011/QMIG (cfr. altresì la Deliberazione n. 5/2012/QMIG), aveva espresso, con specifico riferimento alla questione sottoposta al suo esame (scaturita dalla partecipazione di un Ente ad un'Unione di comuni), il principio interpretativo secondo cui anche la quota parte della spesa di personale dell'Unione, riferibile al Comune che vi partecipa, deve essere imputata a quest'ultimo, ai fini del rispetto del limite di cui al comma 557 della legge n. 296/2006.

In precedenza, la scrivente Sezione aveva già sostenuto che, ai fini del contenimento della spesa per il personale, la base di calcolo dovesse tenere conto dei vari sistemi organizzativi nei quali si articola l'amministrazione pubblica (cfr. deliberazioni sopra citate).

Le ridette conclusioni sono state fatte proprie dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti che, nella Deliberazione n. 3/CONTR/2011, dopo aver richiamato i pregressi orientamenti delle Sezioni regionali (Emilia Romagna, parere n. 16/2010; Veneto n. 30/2009/PAR; Lombardia, n. 81/2008, n. 93/2008 e n. 384/2009; Toscana, n. 41/2009/PAR e n. 208/2010/PAR; Sardegna, n. 9/2009/PAR), secondo cui è principio generale che le spese di personale, quando sono sostenute da soggetti esterni ai quali, a vario titolo, è affidato il perseguimento di finalità istituzionali, debbano essere riferite all'ente locale, hanno precisato che ciascuno degli enti partecipanti la forma associativa deve esporre la quota di spesa di personale che carica sul proprio bilancio per consentire il funzionamento del soggetto cui partecipa, anche se tale onere sia compreso in una voce contabile di diversa natura (ad es. trasferimenti).

Nella successiva deliberazione n. 27/2011/QM, le stesse Sezioni riunite hanno confermato la necessità di esaminare il bilancio secondo criteri che prescindano dall'imputazione formale, ma valorizzino l'effettiva qualità della spesa, cosicché il limite riferito esclusivamente ad elementi tratti dal solo bilancio dell'Ente può non rivelarsi equo se non tiene conto dei diversi modelli di governance e dei processi di esternalizzazione.

Le conclusioni cui è giunta la giurisprudenza contabile hanno trovato conferma normativa, sia pure con proposizioni non sempre coerenti fra loro, imponendo all'interprete un continuo lavoro di coordinamento (cfr., per esempio, il comma 557 bis dell'art. 1 della legge n. 296/2006, introdotto dall'art. 14, comma 7, del d.l. n. 78/2010, convertito con legge n. 122/2010 o l'art. 76, comma 7, d.l. n. 112/2008, come modificato dall'art. 20, comma 9, del d.l. n. 98/2011, convertito con legge n. 111/2011).

Nelle norme richiamate non emerge un riferimento esplicito alle aziende speciali, anche consortili, ed alle altre articolazioni o organismi strumentali dell'Ente previsti dal TUEL (cfr., per esempio, artt. 31 e 114). Nella recente deliberazione n. 449/2013/PAR, richiamati i precedenti pareri n. 502/2012 e n. 400/2013, la Sezione ha tuttavia confermato come il rapporto di stretta strumentalità (che, in alcuni casi, può assimilarsi a quello di immedesimazione organica) che lega il Comune e le aziende speciali, quale si trae dalla disciplina del TUEL (non solo nell'art. 114, ma anche, per esempio, dall'art. 194) implica la necessità del consolidamento delle spese di personale sostenute dall'azienda con quelle dell'ente locale di riferimento.

In primo luogo, la Sezione ha valorizzato in un'ottica sistematica il dettato dell'art. 76, comma 7, del d.l. n. 112/2008, come riformulato dal d.l. n. 98/2011, che, prevedendo espressamente il consolidamento delle spese di personale delle società cui gli enti affidano direttamente servizi pubblici locali o attività strumentali, non può essere interpretato nel senso di lasciar fuori dal perimetro le aziende speciali, le istituzioni ed i consorzi che, in virtù della natura giuridica e della disciplina legislativa (sia in ordine agli aspetti organizzativi e di attività, ex art. 114 TUEL, che al potenziale onere di ripianarne i relativi disavanzi, ex art. 194 comma 1 lett. b TUEL), hanno con l'ente locale un legame più intenso.

In proposito, la deliberazione n. 449/2013/PAR richiama orientamenti pregressi tesi a valorizzare la natura pubblicistica dell'azienda speciale e la presenza di vincoli così stringenti alla relativa attività da farne un elemento del sistema amministrativo facente capo all'ente (cfr. Corte Costituzionale, sentenza 12/02/1996, n. 28). L'azienda speciale è, in altri termini, una formula organizzatoria che palesa un sostanziale rapporto di immedesimazione organica con l'ente locale, alla luce della dipendenza finanziaria, genetica e funzionale con quest'ultimo (Corte Conti, sez. di controllo per la Regione Lombardia, n. 361/2011/PAR).

Il ragionamento non muta nel caso di c.d. azienda speciale consortile, costituita ai sensi dell'art. 31 del TUEL, norma che richiama, in punto di disciplina, le disposizioni, in quanto compatibili, dell'art. 114 TUEL.

In virtù di tali orientamenti, si ritiene che la spesa di personale dei consorzi debba essere consolidata con quella del Comune ai fini del rispetto, da parte di quest'ultimo, sia dell'obiettivo di contenimento della spesa storica, posto dall'art. art. 1, commi 557 e 562, della LF n. 296/2007, che dell'equilibrato rapporto con la spesa corrente, posto dall'art. 76 comma 7 del d.l. n. 112/2008, convertito con legge n. 133/2008.

Va ricordato che la necessità del predetto consolidamento impatta poi sulle scelte gestionali e, in particolare, assunzionali, del consorzio, a cui i Comuni aderenti devono fornire adeguate direttive al fine di contenere la spesa per il personale in un'ottica consolidata.

Infatti, come il Comune mostra di conoscere, il rispetto dei limiti complessivi alla spesa per il personale da parte degli enti aderenti all'azienda speciale consortile, costituisce presupposto per la legittima effettuazione di assunzioni sia da parte del Comune (in virtù del citato art. 76, comma 7, del d.l. n. 112/2008) che dell'organismo strumentale (in virtù del rinvio dinamico alle norme prevedenti divieti e limiti alle assunzioni posto dall'art. 114, comma 5 bis, TUEL).

Per quanto riguarda i quesiti inerenti i criteri di consolidamento, può farsi rinvio alla Deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 14 del 30/11/2011. Nell'occasione, ai fini dell'obbligo posto dall'art. 76, comma 7, del d.l. n. 112/2008, è stato affermato che, in assenza di un'esplicita normativa che definisca le metodologie e le tecniche del consolidamento, occorre fare riferimento, in relazione alle modalità di calcolo, a principi generali che rispondano a criteri di ragionevolezza e di valorizzazione delle finalità che il legislatore persegue.

Ulteriori elementi, ai fini del rispetto dell'obbligo di riduzione della spesa storica (art. 1, comma 557, LF n. 296/2006) possono trarsi dalla citata pronuncia delle Sezioni Riunite della Corte dei conti n. 3/2001/QMIG, nella parte in cui hanno precisato che ciascuno degli enti partecipanti la forma associativa deve esporre la quota di spesa di personale che carica sul proprio bilancio, per consentire il funzionamento del soggetto cui partecipa, anche se tale onere sia compreso in una voce contabile di diversa natura (ad es. trasferimenti).

Infine, è opportuno richiamare la giurisprudenza contabile che ha definito il concetto di spesa di personale ai fini degli obblighi posti dalle norme sopra citate, per una sintesi delle quali è possibile riferirsi alle tabelle presenti nelle linee guida redatte annualmente dalla Sezione delle Autonomie ai fini della compilazione da parte dell'organo di revisione dei questionari previsti dall'art. 1 commi 165 e seguenti della LF n. 266/2005 (da ultimo, Deliberazione n. 18/2013/INPR).

Circa la decorrenza dei ridetti obblighi, si sottolinea come, in base al disposto normativo, sia il precetto di riduzione della spesa storica, che quello di adeguato rapporto fra spesa per il personale e spesa corrente, sono vigenti già da tempo e devono essere osservati dall'Ente, in particolare negli esercizi 2013 e 2014 di cui si discute nell'istanza di parere.

II. I limiti all'utilizzo della c.d. mobilità fra amministrazioni

Con il terzo quesito il Comune chiede di avere chiarimenti sul se, qualora non riuscisse, per effetto delle assunzioni di personale che l'Azienda consortile effettuerà nel 2014, a garantire la riduzione progressiva della spesa storica per il personale, stante il conseguente divieto di effettuare assunzioni a qualsiasi titolo (dettato dall'art. 1 comma 557 della legge 296/2006), possa procedere utilizzando la c.d. mobilità.

In relazione all'interpretazione della disciplina del predetto istituto in presenza di un esplicito divieto di assunzione, avente natura sanzionatoria di un comportamento pregresso violativo di un precetto normativo, la Sezione si è pronunciata con la deliberazione n. 417/2012 (per una ricostruzione generale dell'istituto si rinvia alle deliberazioni n. 169/2012/PAR e n. 304/2012/PAR e, dopo le novità apportate dal d.l. n. 95/2012, anche alla deliberazione n. 373/2012).

Nell'occasione si è rammentato che la norma fondamentale, legittimante deroghe alle limitazioni assunzionali in caso di cessione del contratto di lavoro, è costituita dall'articolo 1, comma 47, della legge 30 dicembre 2004 n. 311, che così dispone: «In vigenza di disposizioni che stabiliscono un regime di limitazione delle assunzioni di personale a tempo indeterminato, sono consentiti trasferimenti per mobilità, anche intercompartimentale, tra amministrazioni sottoposte al regime di limitazione, nel rispetto delle disposizioni sulle dotazioni organiche e, per gli enti locali, purché abbiano rispettato il patto di stabilità interno per l'anno precedente».

Dall'esame della lettera della disposizione si ricava: a) che la norma riguarda gli enti sottoposti a vincoli assunzionali; b) che la norma si giustifica in base alla neutralità finanziaria dell'assunzione che, in ottica sistemica, coinvolgente l'intero sistema di finanza pubblica sottoposto a limitazioni assunzionali, si configura come un mero "trasferimento".

Si tratta, tuttavia, di una normativa derogatoria operante in presenza di "limitazioni" alle assunzioni, non estensibile in presenza di un divieto straordinario e transitorio, avente natura sanzionatoria, come quello previsto in caso di violazione del patto di stabilità o di mancato conseguimento dell'obiettivo di riduzione della spesa storica per il personale (sul punto cfr. SSR n. 53/CONTR/10, nonché i pareri nn. 79, 80 e 429 del 2011 di questa Sezione).

La deroga posta dalla legge n. 311 del 2004 si riferisce a limitazioni o divieti finanziari di sistema, miranti a determinare un contenimento complessivo della spesa di personale, non invece a divieti che incardinano la loro ratio in una precisa volontà di arginare la discrezionalità del singolo ente in conseguenza di un inadempimento pregresso a norme di coordinamento della finanza pubblica.

P.Q.M.

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione

Il Relatore
(Donato Centrone)

Il Presidente
(Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria
il 13 dicembre 2013
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)