



REPUBBLICA ITALIANA

LA

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 18 dicembre 2012, composta da:

Cons. Diana CALACIURA TRAINA Presidente f.f.

Dott. Tiziano TESSARO Referendario, relatore

Dott. ssa Francesca DIMITA Referendario

VISTO l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

VISTO il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria la Sezione regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000, modificato con le deliberazioni delle Sezioni Riunite n. 2 del 3.07.2003 e n.1 del 17.12.2004 e, da ultimo, con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 del 19.7.2008;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131 recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3", ed, in particolare, l'art. 7, comma 8°;

VISTO il D.L. n. 174 del 10 ottobre 2012 convertito nella Legge n. 213 del 7 dicembre 2012 recante: "Disposizioni urgenti in materia

di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012”.

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

VISTA la richiesta di parere inoltrata dal Sindaco del Comune di Camposampiero (PD), prot. n.15537 in data 11 ottobre 2012, qui pervenuta il 17 ottobre 2012 ed assunta al prot. CdC n. 7975;

VISTA l'ordinanza del Presidente f.f. di questa Sezione n. 77/2012 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il magistrato relatore Dott. Tiziano Tessaro;

FATTO

Il Comune di Camposampiero (PD), con nota prot. n.15537 dell'11 ottobre 2012, a firma del Sindaco, qui pervenuta il 17 ottobre 2012 ed assunta al prot. CdC n. 7975, chiede un parere in merito *“alla determinazione della spesa del Personale delle Unioni di Comuni alla luce del Decreto Legge 95 del 06.07.2012, convertito in Legge 135 del 07.08.2012”*.

Nella suddetta richiesta di parere il Sindaco espone quanto segue:

“PREMESSO che l'argomento oggetto di parere ha riflessi diretti nella contabilità dell'Ente, in quanto il Comune di Camposampiero è un Comune costituente la Federazione dei Comuni del

Camposampierese e, pertanto, rientra in materie oggetto di funzioni consultive esercitate dalla Corte dei Conti ai sensi della Legge 131/2003.

VISTO l'art. 32 del Tuel così come riformulato dall'art. 19 comma 3 del Decreto Legge 95 del 06.07.2012 ai sensi del quale, in tema di spesa del personale delle Unioni, si evince quanto segue:

"5. 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.

CONSIDERATO che attualmente la nostra Unione di Comuni denominata "Federazione dei Comuni del Camposampierese", nata dalla fusione per incorporazione dell'Unione dei Comuni Alta Padovana nell'Unione dei Comuni del Camposampierese, effettuata con atto notarile repertorio n. 83526 del 15.11.2010 è costituita dagli 11 Comuni del Camposampierese (Borgoricco, Campodarsego, Camposampiero, Loreggia, Massanzago, Piombino Dese, San Giorgio delle Pertiche, Santa Giustina in Colle, Trebaseleghe, Villa del Conte e Villanova di Camposampiero).

DATO ATTO che in tema di spesa del personale la Federazione dei

Comuni del Camposampierese già dall'anno della sua attivazione (nel 2011) si è posta in un ottica di visione aggregata del tema della spesa del personale coinvolgendo i Comuni costituenti.

In particolare nel 2012 l'Ente ha adottato con delibera di Giunta n. 15 del 13.02.2012, integrata con la deliberazione di Giunta n. 32 del 26.03.2012, alcuni criteri per la verifica del rispetto dei vincoli imposti per il contenimento della spesa del personale per la Federazione e gli Enti Costituenti , come di seguito riportati:

"1. La Federazione, nel determinare il rispetto della disciplina disposta dall'art.1, comma 562, della legge 296/2006, relativo all'obbligo di contenere la spesa del personale, nei limiti dell'ammontare impegnato nell'anno 2004, (ora 2008, a seguito della modifica introdotta dall'art. 4 ter, comma 10, della legge 26 aprile 2012 n. 44, di conversione, con modifiche, del D.L. 2 marzo 2012, n. 16) raffronterà in misura aggregata le spese del personale della stessa e dei Comuni aderenti. In particolare, preso atto che l'andamento della spesa del personale consolidata, a partire dal 2004, evidenzia un sostanziale mancato rispetto delle sopracitate norme, giustificato dal fatto che gli Enti aderenti non erano tenuti al contenimento della spesa rispetto al 2004 e che in anni precedenti, avvalendosi di disposizioni normative allora vigenti, hanno proceduto a nuove assunzioni, verrà preso come anno di riferimento il 2010, ossia il primo anno antecedente la costituzione della Federazione e non l'anno 2004, (ora 2008), come da orientamento della Corte dei Conti Sezione di Controllo Emilia

Romagna, deliberazione 431/2010/PAR;

2. La Federazione, al fine del calcolo del rapporto di incidenza previsto dall'art. 76, co. 7. del D.L. 112/2008 e successive modificazioni, procederà considerando unitariamente la spesa del personale e la spesa corrente dei Comuni aderenti e della stessa comprensiva, quest'ultima, della spesa del personale della Società Asi, società partecipata, e al netto dei contributi versati dai Comuni;

3. In caso di nuove assunzioni, anche a tempo determinato, la Federazione, dopo aver verificato il rispetto dei precedenti punti 1 e 2, procederà ad assumere nei limiti di quanto previsto per gli Enti non soggetti al patto, previa autorizzazione da parte dei Comuni costituenti disponibili a cedere parte delle loro possibilità assunzionali.

4. Nel caso di trasferimento o utilizzo, anche a tempo parziale, di personale dei Comuni costituenti verso la Federazione, per l'esercizio di servizi a livello associato:

- I Comuni dovranno sopprimere dalle loro dotazioni organiche i posti resesi vacanti a seguito del trasferimento di personale alla Federazione;*
- La minore spesa di personale derivante da tali "spostamenti di personale", verrà "stabilizzata" e pertanto non potrà essere utilizzata per lo stesso fine dai Comuni coinvolti."*

TUTTO CIO' PREMESSO si chiede:

- 1. se l' interpretazione sopra riportata è compatibile con il testo dell'art: 32 del Tuel così come riformulato dall'art. 19 comma 3 del Decreto Legge n. 95 del 06.07.2012".*

DIRITTO

La richiesta del Comune di Camposampiero (PD) è stata espressamente formulata ai sensi dell'art.7, comma 8, della legge 131/2003. Occorre tuttavia, in via preliminare, valutare la sussistenza dei presupposti di legittimazione attiva con riguardo sia all'ente interessato a ricevere il parere sia all'organo che formalmente lo ha richiesto.

Con deliberazione del 27 aprile 2004 la Sezione delle Autonomie della Corte dei conti ha adottato gli indirizzi ed i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, affermando che, ai fini dell'ammissibilità della richiesta, accanto alle condizioni soggettive, devono sussistere anche condizioni oggettive consistenti, in particolare, nell'attinenza con la materia della contabilità pubblica (in base al citato art. 7, comma 8, della legge 131/2003) e con il carattere generale e astratto della questione sottostante il quesito.

Dal punto di vista soggettivo la richiesta è sicuramente ammissibile in quanto proviene dall'organo politico di vertice e rappresentante legale dell'Ente, ai sensi dell'art. 50, comma 2, del TUEL.

Circa la sussistenza del presupposto oggettivo, occorre verificare l'aderenza della questione al concetto di contabilità pubblica.

Come è già stato ricordato, in base all'art. 7, comma 8, della legge 131/2003, la funzione consultiva è circoscritta alla materia della contabilità pubblica.

Orbene, qualsiasi attività amministrativa può avere riflessi finanziari e, quindi, ove non si adottasse una nozione tecnica del concetto di contabilità pubblica, s'incorrerebbe in una dilatazione dell'ambito oggettivo della funzione consultiva, rendendo la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti organo di consulenza generale dell'amministrazione pubblica.

Sul punto, vengono in ausilio gli indirizzi ed i criteri generali della Sezione delle Autonomie, approvati il 27 aprile 2004, con la delibera già citata, e con la delibera 5/AUT/2006 del 10 marzo 2006, che hanno ristretto l'ambito oggettivo alla normativa e ai relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, compresi, in particolare, la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziario-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli.

Ciò anche alla luce delle considerazioni richiamate dalle Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti nella delibera n. 54/CONTR del 17 novembre 2010, in merito alla definizione del concetto di contabilità pubblica, quale presupposto per la resa del parere.

Nella deliberazione da ultimo citata, si conferma l'ambito entro il quale ricondurre la nozione di "contabilità pubblica" come sopra riportata, senza tuttavia escludere, ma, anzi, riconoscendo espressamente, che ulteriori quesiti possono essere conosciuti

dalle Sezioni regionali se e in quanto *“connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica – espressione della potestà legislativa concorrente di cui all’art. 117, comma 3, della Costituzione – contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell’Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio”*.

Resta fermo, comunque, che la questione posta deve riflettere questioni interpretative strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di cui si è detto.

Venendo al merito, si tratta di verificare quale sia il parametro di riferimento della spesa del personale nel caso specifico, trattandosi - secondo la prospettazione datane dall’ente richiedente - di una fusione avvenuta nel 2010 di due unioni precedentemente costituite. Le norme in materia di spese del personale prevedono, come noto, vincoli assai stringenti, tanto che l’osservanza delle disposizioni che introducono detti vincoli *“che costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica ai sensi degli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione”* si pone come necessario presupposto per poter esercitare legittimamente le facoltà assunzionali nell’anno successivo (art. 76, comma 4, del D.L. n. 112/2008, art. 1, comma 119, lett. c), della legge n. 220/2010 – legge di stabilità per il 2011 -, art. 7, commi 2 e ss., D.lgs

149/2011 e, da ultimo, art. 31, commi 26, 28 e 30 della Legge 183/2011- Legge di stabilità 2012).

A detto vincolo primario, per gli enti soggetti al patto, si accompagna l'osservanza dell'obbligo di riduzione tendenziale della spesa del personale disposto dall'articolo 1, comma 557 della Legge 27 dicembre 2006 n. 296 (di seguito Legge 296/2006), comma da ultimo modificato dall'art. 14, comma 7, del D.L. 78/2010, da attuarsi mediante il contenimento della dinamica retributiva ed occupazionale con "azioni da modulare nell'ambito della propria autonomia" (art. 1 comma 557 e 557 bis della legge 296/2006). La violazione di detto obbligo di riduzione viene ora sanzionata dal comma 557-ter del medesimo articolo 1, con il divieto di assunzioni nell'esercizio successivo, divieto al quale è soggetto l'ente inadempiente.

Diversamente, per gli enti non tenuti all'osservanza del patto di stabilità (cosiddetti enti minori) il concorso all'obiettivo finanziario di contenimento della spesa del personale è richiesto dall'art. 1, comma 562, prima parte, della richiamata Legge 296/2006, laddove si prevede che "per gli enti non sottoposti alle regole del patto di stabilità interno, le spese di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali, non devono superare il corrispondente ammontare dell'anno 2008" (nuovo anno di riferimento, che sostituisce il 2004, in conseguenza della modifica al comma 562 apportata dall'articolo 4-ter, comma 11,

del D.L. 2 marzo 2012 n. 16 convertito in legge 26 aprile 2012 n. 44).

La premessa consente di esaminare il quesito proposto dal Comune di Camposampiero afferente la portata di tali vincoli di finanza pubblica nell'ambito delle forme associative comunali.

Sul punto, l'orientamento delle Sezioni regionali di controllo è oramai consolidato nel senso, che, ai fini della determinazione del limite di spesa, non è sufficiente prendere in considerazione solo la spesa del singolo comune aderente, ma occorre sommare alla stessa la quota parte della spesa riferita all'ente, seppur sostenuta dall'Unione. Infatti, il rafforzamento del processo di svolgimento di funzioni in comune fra più enti mediante la costituzione di Unioni e il contenimento della spesa di personale degli enti territoriali sono espressione di un'unica esigenza e, pertanto, il dato relativo alla spesa di personale da prendere in considerazione non può essere solo quello di ciascun Comune o dell'Unione poiché si tratterebbe di un dato incompleto (...), ma quello complessivo degli enti e dell'Unione. Questa Sezione, alla luce delle considerazioni sopra esposte, ritiene pertanto di aderire a tale orientamento, in linea, peraltro, con quanto deciso da altre Sezioni (cfr. Sezione regionale di controllo per la Lombardia, delibere 81/2008/Cons e 93/2008/Cons, Sezione controllo per l'Emilia Romagna, delibera 12/2009/PAR, Sezione regionale di controllo per la Sardegna, delibere 9 e 10/2009/PAR, e Sezione regionale di controllo per la Toscana, delibera 49/2009/PAR).

La prospettazione che viene proposta nel quesito non ha quindi fondamento, dal momento che le norme vincolistiche sopra ricordate che, in quanto presidio di interessi erariali preminenti di derivazione comunitaria, sono suscettibili di interpretazione rigorosa, pongono a riferimento la spesa del personale non già della forma associativa in quanto entità autonoma, ma quella del singolo ente a cui si assomma la quota parte di spesa anzidetta riferita all'Unione. Di talché il vincolo è quello riferito alla normativa specifica del singolo comune, di volta in volta applicabile secondo quanto ricordato in precedenza. Tale criterio, sommando la spesa del personale dell'ente e la quota parte di spesa dell'Unione riferita all'ente, ha il duplice pregio, sia pur in un'ottica sostanziale, di far emergere la spesa nella sua integralità, e di vanificare eventuali operazioni di esternalizzazione con finalità elusive dei limiti stabiliti per legge.

Le conclusioni sopra riportate trovano esplicita conferma nella delibera n. 8/2011 delle SSRR della Corte dei conti che esprime l'avviso che il contenimento dei costi del personale dei Comuni debba essere valutato sotto il profilo sostanziale, sommando alla spesa di personale propria la quota parte di quella sostenuta dall'Unione dei comuni.

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 (delibera n. 837/2012/PRSP del 10/09/2012 e delibere nn. 844/2012/PRSP e 845/2012/PRSP del 01/10/2012).

Va infine sottolineato che la questione relativa alla riconduzione della quota parte della spesa del personale dell'Unione all'ente che ne fa parte è stata spesso affrontata e risolta da questa Sezione (delibera n. 212/2012/PAR del 08/02/2012), addivenendo alla espressa conclusione che il principio testé affermato non può non valere anche nel senso opposto: cioè in relazione al rapporto tra Unione ed enti aderenti alla stessa.

Infatti, il contenimento della spesa ed in particolare della spesa del personale vede la necessaria riconduzione tra gli oneri del personale del comune:

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

Diversamente opinando, nel caso posto all'attenzione del Collegio, si realizzerebbero gli effetti diametralmente opposti rispetto alla logica seguita dal legislatore, peraltro ben

evidenziati dalla stessa Corte dei conti nella richiamata deliberazione della Sezione delle Autonomie laddove si afferma che il "presupposto che sta alla base della creazione di tale istituzione è quello secondo cui la gestione associata dei servizi propri dei singoli comuni, mediante il conferimento degli stessi ad una Unione, è idonea a realizzare obiettivi di contenimento della spesa e di maggiore efficienza ed efficacia. La finalità propria di contenimento della spesa insita nella istituzione della figura dell'Unione di comuni trova peraltro corrispondenza e analogia nella complessiva manovra finanziaria introdotta dalla più recente legislazione, preordinata al rispetto del patto di stabilità e crescita...". L'intento del legislatore infatti è ben chiaro: l'Unione consente ai comuni che vi aderiscono di ottenere attraverso la gestione associata, delle economie di scala in grado di ridurre la spesa complessiva: economie di scala che necessariamente devono annoverare anche le spese di personale e che ben difficilmente potranno conseguirsi ove si consenta all'Unione, che non osservi il rapporto tra spesa del personale e corrente normativamente previsto, di aggirare detto limite a fini assunzionali mediante l'applicazione di una modalità di calcolo che appare non rispettosa del vincolo posto dalla disposizione strutturale di contenimento della spesa degli enti territoriali. Nel caso concretamente sottoposto alla Sezione, il Collegio non ignora che la Sezione Emilia Romagna ha optato per una

interpretazione diversa di tale vincolo, che non ha tuttavia trovato il suggello nomofilattico delle Sezione Autonomie: di talché il criterio interpretativo da seguire - e da cui questa Sezione non intende discostarsi - è quello tracciato dalla citata delibera n.8/2011. Soluzione che 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, rappresentando che una diversa soluzione potrebbe aprire varchi di elusione di rigorosi vincoli di legge.

PQM

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

Copia della deliberazione sarà trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, al Sindaco del Comune di Camposampiero (PD).

Così deliberato in Venezia, nella Camera di Consiglio del 18 dicembre 2012.

Il magistrato relatore

Il Presidente f.f.

f.to Dott. Tiziano Tessaro f.to Cons. Diana CALACIURA TRAINA

Depositato in Segreteria il 16/01/2013 IL DIRETTORE DI SEGRETARIA

(f.to Dott.ssa Raffaella Brandolese)