



REPUBBLICA ITALIANA

LA

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 30 aprile 2014, composta da:

Dott. Claudio IAFOLLA	Presidente
Cons. Elena BRANDOLINI	Consigliere relatore
Dott. Giampiero Pizziconi	Primo Referendario
Dott. Tiziano TESSARO	Primo Referendario
Dott.ssa Francesca DIMITA	Referendario
Dott.ssa Daniela Alberghini	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, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione 16 giugno 2000, n. 14/DEL/2000, poi modificato, dalle stesse Sezioni, con le deliberazioni 3 luglio 2003, n. 2, e 17 dicembre 2004, n. 1, e dal Consiglio di Presidenza con la deliberazione 19 giugno 2008, n. 229;

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

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

VISTA la richiesta di parere formulata dal Commissario Straordinario del comune di Casale di Scodosia (PD), con nota prot. 987 del 3 febbraio 2014, acquisita al prot. CdC n. 1761 del 6 febbraio 2014;

VISTA l'ordinanza n.29/2014 con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna adunanza;

UDITO il relatore Cons. Elena Brandolini;

Considerato in

FATTO

Il Commissario Straordinario del Comune di Canale di Scodosia (PD), con la suindicata richiesta, inoltrata ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, ha rappresentato quanto segue:

<Questo Comune ha inoltrato alla Vs. Spett.le Sezione della Corte dei Conti, in data 28.10.2011, un quesito in merito alla "legittimità dell'incremento delle risorse del fondo 2010 dell'Ente medesimo per gli importi certificabili dall'Unione relativamente alle quote di salario .speso,bili a carico del fondo stesso per detto personale nell'anno 2010", il cui parere si è avuto con deliberazione n. 041/2012/PAR del 16.01.2012, dove si "ritiene che non possa ammettersi l'incremento del fondo per le risorse decentrate destinate annualmente al trattamento accessorio in relazione agli incrementi dovuti all'assorbimento, nell'ente,

di personale derivante dallo scioglimento dell'Unione di Comuni".

Successivamente però altre Sezioni Regionali di Controllo della Corte dei Conti (vedasi per esempio Lombardia 07.06.2012; Piemonte 48/2013 del 13.03.2013) hanno espresso pareri radicalmente opposti su questioni identiche o assolutamente analoghe, affermando che il fondo possa essere ripristinato in corrispondenza del reinserimento del personale conseguente alla reinternalizzazione di un servizio già svolto da un soggetto esterno, in quanto i vincoli di contenimento delle spese del personale vanno valutati in senso sostanziale, sommando alla spesa di personale propria del Comune la quota parte di quella sostenuta dall'Unione. Si chiede pertanto di valutare la possibilità di interessare della questione le Sezioni Riunite della Corte dei Conti al fine di ottenere un pronunciamento di orientamento generale. Si allega testo del quesito. (...)

Quesito

Il Comune di Casale di Scodosia è stato per diversi anni membro dell'Unione dei Comuni della Sculdascia, provvedendo, al momento del trasferimento del proprio personale all'Unione, alla corrispondente riduzione della dotazione organica e dell'importo della spesa del personale.

A seguito dello scioglimento di detta Unione, in forza delle norme statutarie della stessa, il personale è stato riassorbito dal Comune con decorrenza 01.01.2012, presentandosi quindi il problema, per l'Ente accogliente, del rispetto del limite di spesa del personale imposto dalla normativa vigente, e in particolare del blocco del "fondo per le risorse

decentrate destinate annualmente al trattamento accessorio "disposto dall'art. 9, comma 2 bis, del D.L. 78/2010, convertito con modificazioni nella L. 122/2010, al netto di eventuali riduzioni per intervenute cessazioni.

Il Comune ha pertanto inoltrato in merito apposito quesito alla Corte dei Conti — Sezione Regionale di Controllo per il Veneto, in relazione alla "legittimità dell'incremento delle risorse del fondo 2010 dell'Ente medesimo per gli importi certificatili dall'Unione relativamente alle quote di salario spesabili a carico del fondo stesso per detto personale nell'anno 2010".

La predetta Sezione Regionale, con deliberazione n. 041/2012/PAR del 16.01.2012, ha espresso il parere per cui "ritiene che non possa ammettersi l'incremento del fondo per le risorse decentrate destinate annualmente al trattamento accessorio in relazione agli -incrementi dovuti all'assorbimento, nell'ente, di personale derivante dallo scioglimento dell'Unione di Comuni".

Tale parere, tra l'altro, comporta il fatto che lo scrivente Comune ha visto il proprio fondo per le risorse decentrate divenire addirittura insufficiente per pagare interamente gli stipendi dei dipendenti, atteso che parte del salario da essi acquisito (indennità di comparto ed eventuali progressioni orizzontali già maturate), ai sensi degli artt. 15 CCNL 01.04.1999 e 31 CCNL 22.01.2004, grava proprio sulla componente "stabile" del fondo in parola che, rimasto immutato (anzi addirittura ridotto a fronte di alcune cessazioni), non presenta più la capienza necessaria per remunerare il personale dipendente a cui si

sono aggiunti i dipendenti riassorbiti dall'Unione.

Risulta tuttavia a questo Ente che altre Sezioni Regionali di Controllo della Corte dei Conti (vedasi per esempio Lombardia 07.06.2012; Piemonte 48/2013 del 13.03,2013), con deliberazioni successive a quella sopra citata, hanno espresso pareri radicalmente opposti su questioni identiche o assolutamente analoghe, affermando che il fondo possa essere ripristinato in corrispondenza del reinserimento del personale conseguente alla reinternalizzazione di un servizio già svolto da un soggetto esterno, in quanto i vincoli di contenimento delle spese del personale vanno valutati in senso sostanziale, sommando alla spesa di personale propria del Comune la quota parte di quella sostenuta dall'Unione.

Tutto ciò premesso si chiede di esprimersi sulla legittimità dell'incremento del fondo per le risorse decentrate relativo agli anni 2012 e seguenti del Comune di Casale di Scodosia per gli importi certificabili dall'Unione dei Comuni della Sculdascia relativamente alle quote di salario spesabili a carico del fondo stesso per il predetto personale nell'anno 2010, fornendo una interpretazione univoca in funzione nomofilattica>.

Ritenuto in

DIRITTO

I. Il Commissario Straordinario del Comune di Casale di Scodosia (PD) con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, cui questa Sezione ha già reso il richiesto parere con deliberazione 41/2012/PAR del 16 gennaio 2012, ripropone la questione (la stessa del parere già reso) in ordine

alla possibilità o meno di incrementare il fondo 2010 per le risorse decentrate destinate annualmente al trattamento accessorio, preso come parametro del limite di spesa per il personale, imposto dall'art. 9, comma 2 bis, del decreto legge 31 maggio 2010 n. 78, convertito dalla legge 30 luglio 2010 n. 122, in relazione agli incrementi dovuti all'assorbimento, nell'ente, di personale derivante dallo scioglimento dell'Unione di Comuni, per gli importi certificabili dall'Unione stessa, relativamente alle quote di salario spesabili a carico del fondo in questione per detto personale nell'anno 2010.

La problematica viene riproposta in quanto, successivamente al pronunciamento di questa Sezione, altre Sezioni regionali di controllo (Sezione regionale di Controllo per la Lombardia, del. n 264/2012/PAR e Sezione regionale di Controllo per il Piemonte, del. n 48/2013/PAR) avrebbero – a detta del Commissario Straordinario richiedente - espresso *<pareri radicalmente opposti su questioni identiche o assolutamente analoghe>* in quanto, partendo dall'assunto che i vincoli di contenimento delle spese del personale devono essere valutati in senso sostanziale, sommando alla spesa del personale propria del Comune la quota parte sostenuta di quella sostenuta dall'Unione, le stesse avrebbero ritenuto *<che il fondo possa essere ripristinato in corrispondenza del reinserimento del personale conseguente alla reinternalizzazione di un servizio già svolto da un soggetto esterno>*. Di qui la necessità di una interpretazione univoca, in funzione nomofilattica, sul seguente quesito:

<legittimità dell'incremento del fondo per le risorse decentrate relativo

agli anni 2012 e seguenti del Comune di Casale di Scodosia per gli importi certificabili dall'unione dei Comuni della Sculdascia relativamente alle quote di salario spesabili a carico del fondo stesso per il predetto personale nell'anno 2010>.

II. Alla stregua dei criteri indicati dalla Sezione delle Autonomie attraverso l'atto di indirizzo approvato nell'adunanza del 27 aprile 2004 e la deliberazione n. 5/AUT/2006 del 10 marzo 2006, nonché dei criteri definiti con la deliberazione n. 54/CONTR/2010 dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti in sede di Controllo, intervenute sulla questione nell'esercizio della funzione di orientamento generale ad esse assegnata dall'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, deve dichiararsi l'ammissibilità della richiesta di parere. Sussiste, in specie, il requisito soggettivo in quanto la richiesta anche se a firma del Commissario Straordinario dell'Ente è stata, comunque, inoltrata dal soggetto titolare *ex lege* della rappresentanza istituzionale dell'Ente. Sussiste, altresì, il requisito oggettivo essendo la problematica riconducibile alla materia della contabilità pubblica come ampiamente descritto nella più volte richiamata deliberazione n. 41/2012/PAR del 16 gennaio 2012 di questa Sezione.

III. Nel merito della richiesta, tuttavia, la Sezione osserva come, diversamente da quanto in essa asserito, sulla problematica rappresentata dal Commissario Straordinario del Comune di Casale di Scodosia (PD) non vi siano soluzioni divergenti né contrasti interpretativi tra le Sezioni di controllo territoriali.

Infatti tutte le Sezioni adite hanno ribadito univocamente il principio dell'invarianza finanziaria della spesa di personale all'esito della soppressione di consorzi, unioni etc. ed il rispetto dell'art. 9, comma 2 bis, del d.l. n. 78/2010, all'uopo precisando che tale limite costituisce *<vincolo imperativo coerente al principio di invarianza finanziaria>* (Sez. Lombardia del. n. 264/2012/PAR) e che *<in applicazione di detti principi, dunque, il Comune potrà riassumere il personale già trasferito all'unione alle condizioni sopra richiamate e nel rispetto, in particolare, delle regole finanziario-contabili in materia di contenimento delle spese di personale. Con particolare riferimento ai trattamenti accessori, va osservato che il rientro del personale, a seguito della partecipazione dell'Ente all'unione, non può valere a mutare il computo definitivo della spesa per il personale, ivi compresa non solo la parte stipendiale fissa ma anche la quota di incentivazione, pena una ingiustificata dilatazione della spesa corrente>* (Sez. Piemonte, del. n. 48/2013/SRCPIE/PAR e, precedentemente, Sez. Veneto, del. n. 41/2012/PAR).

Del resto il principio dell'invarianza della spesa era già stato ribadito e confermato dalle Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte dei conti con la deliberazione n. 51/CONTR/2011 (costantemente richiamata nelle deliberazioni di cui sopra) resa nell'esercizio della funzione nomofilattica, ad esse attribuita ex lege, nella quale si afferma che la disposizione del citato art. 9, comma 2 bis, risulta inserita in un complesso di norme volte a perseguire specifici obiettivi di riduzione della spesa pubblica, in specie quella complessiva del personale, attraverso una norma di contenimento della spesa di personale degli enti pubblici, soggetti o

meno al Patto di stabilità, *"imponendo alle amministrazioni pubbliche uno specifico divieto all'incremento dei fondi delle risorse decentrate"*.

Pertanto, ribaditi fermamente i suesposti principi, ciò che ha distinto le richiamate deliberazioni è da rinvenirsi solo nella diversa specificità dei quesiti esaminati nelle deliberazioni richiamate.

Infatti mentre la questione sottoposta a questa Sezione dall'allora Sindaco del Comune richiedente e definita con deliberazione n. 41/2012/PAR, ineriva al rispetto del limite di spesa per il personale, imposto dall'art. 9, comma 2 bis, del decreto legge 31 maggio 2010 n. 78, convertito dalla legge 30 luglio 2010 n. 122, cui si collegava, genericamente e senza alcuna ulteriore specificazione, la questione della legittimità dell'incremento del fondo 2010 per le risorse destinate al trattamento accessorio, preso come parametro del limite introdotto dalla normativa sopra indicata, con riferimento agli incrementi dovuti all'assorbimento nell'ente di personale derivante dallo scioglimento dell'Unione di Comuni (di cui non si specificava alcuna data), per gli importi certificabili dall'Unione stessa, relativamente alle quote di salario spesabili a carico del fondo in questione per detto personale nell'anno 2010, quelle sottoposte successivamente alla Sezione Lombardia ed alla Sezione Piemonte, se pur connesse alla richiamata normativa sul contenimento della spesa per il personale, inerivano a quesiti ben specifici e dettagliati. Nello specifico:

1) la questione sottoposta alla Sezione Lombardia e definita con deliberazione n. 264/2012/PAR concerneva, in estrema sintesi, la possibilità o meno di incrementare, con risorse proprie dell'Ente, la parte

variabile del fondo risorse decentrate ex art. 15 CCNL 01.04.1999 – prendendo a riferimento il fondo costituito per il 2011 dal Consorzio di Polizia Locale Segrino, seguendo il criterio “pro quota standard”, trattandosi di quote di salario accessorio variabili percepite dai dipendenti - in relazione all’incremento di dotazione organica che aveva coinvolto il comune di Canzo, con popolazione superiore a 5.000 abitanti, in conseguenza della soppressione, nel 2011, del Consorzio di Polizia Locale di Segrino cui seguiva riassorbimento nell’organico del predetto Comune del personale ancora in servizio alla data della cessazione, ripristinando una pianta organica che era stata proporzionalmente ridotta alla data di creazione del Consorzio. In proposito la Sezione Lombardia precisava che *<se al momento del trasferimento del personale al Consorzio, il Comune ha ridotto la pianta organica e calcolato i tetti relativi alla spesa di personale ed al numero dei dipendenti riducendo gli importi in misura corrispondente al numero dei dipendenti transitati al Consorzio ed alla spesa relativa, non si pone alcuna questione al momento del reintegro poiché i nuovi valori (numero dei dipendenti e ammontare della spesa) sono in linea con quelli precedenti alla costituzione dell’organismo partecipato>*. Nel caso sottoposto alla Sezione Lombardia il Comune richiedente, a fronte del trasferimento di risorse al neo costituito Consorzio, aveva rideterminato la propria pianta organica eliminando n. 5 posizioni lavorative e, in seguito non aveva proceduto ad alcuna nuova assunzione. In conseguenza di tale operato la Sezione Lombardia, nel rendere il proprio parere, precisava che *<la questione posta dal comune può essere risolta*

dal confronto tra l'articolo 9, comma 2bis, del d.l. n. 78/2010 (l'ammontare risorse destinate al trattamento accessorio del personale tra il 2011 ed il 2013 non può superare l'importo dell'anno 2010) e l'art. 2, comma 186, lett. E) della legge n. 191/2009 (soppressione dei consorzi di funzioni ed assorbimento delle risorse da parte dei comuni partecipanti): come già chiarito nel parere n. 157/2012, l'intervento normativo recato dall'art. 2 comma 156 lett. e) della l. n. 191/2009 si configura quale lex specialis rispetto ai limiti finanziari applicabili al comparto degli enti locali in sede di quantificazione del fondo per la contrattazione decentrata, purchè in un'ottica di complessiva invarianza della spesa di personale all'esito della soppressione del consorzio. Quanto sopra esposto certamente non significa, come sembrerebbe ipotizzare il Comune nella richiesta di parere, la facoltà di derogare all'articolo 9 comma 2 bis del d.l. n. 78/2010 e quindi il limite delle risorse destinate al trattamento accessorio del personale nel 2010: tale limite, infatti, costituisce vincolo imperativo coerente con il principio di invarianza finanziaria. Tuttavia, e sotto tale profilo può parlarsi di incremento dell'ammontare delle risorse destinate al trattamento accessorio del personale rispetto all'importo destinato nell'anno 2010 dal comune di Canzo, il parametro di riferimento (risorse 2010) dovrà essere maggiorato della quota parte di vincolo che dal soppresso Consorzio è transitato al comune. Detto in altri termini, il parametro limite dell'articolo 9, comma 2bis, d.l. n. 78/2010 da rispettare sarà costituito dalle risorse destinate dal comune di Canzo nell'anno 2010 e dalla quota imputabile al comune stesso della medesima spesa

sostenuta dal Consorzio nel 2010. In questo modo verrà garantita sia l'invarianza finanziaria (il comune, che aveva ridotto la spesa di personale trasferendola al Consorzio sotto forma di contributo servizi in conto terzi, la rispande ai livelli precedenti) che il rispetto dell'articolo 9 comma 2bis d.l. n. 78/2010>.

2) Analogamente, nella questione sottoposta alla Sezione Piemonte e definita con deliberazione n.48/2013 il Comune, avendo trasferito alcuni dipendenti all'Unione di comuni di cui faceva parte, aveva decurtato dal proprio fondo di efficienza e miglioramento dei servizi la quota (parte variabile) corrispondente al trattamento accessorio relativo ai dipendenti medesimi. Essendo uscito dall'Unione nel 2013 ed avendo, quindi, riassorbito il proprio personale già trasferito chiedeva se era tenuto ad implementare il fondo miglioramento efficienza servizi solo della quota decurtata in precedenza o dell'intera quota comprensiva della parte stabile come stanziata nel fondo dell'Unione. La Sezione Piemonte, ribadite le condizioni necessarie per il reinserimento nell'organico dell'ente locale dei dipendenti conseguente alla reinternalizzazione di un servizio, già svolto da un soggetto esterno, quali definiti dalla Sezioni Riunite di questa Corte con deliberazione n. 8/2010 (richiamati anche gli orientamenti espressi dalle stesso con le deliberazioni nn. 3, 4 e 26 del 2012), precisava che *<in applicazione di detti principi, dunque, il Comune potrà riassumere il personale già trasferito all'unione alle condizioni sopra richiamate e nel rispetto, in particolare, delle regole finanziario-contabili in materia di contenimento delle spese di personale. (...)>* Con particolare riferimento ai trattamenti accessori, va osservato

che il rientro del personale, a seguito della partecipazione dell'Ente all'unione, non può valere a mutare il computo definitivo della spesa per il personale, ivi compresa non solo la parte stipendiale fissa ma anche la quota di incentivazione, pena una ingiustificata dilatazione della spesa corrente. (...) Le risorse della contrattazione decentrata, in presenza di forme di mobilità del personale tra enti, come nelle ipotesi di trasferimento, delega di funzioni, esternalizzazioni di servizi ed attività, dovranno essere corrispondentemente ridotte. Infatti la mancata decurtazione porterebbe i soggetti rimasti alle dipendenze dell'ente a fruire di una quota sensibilmente maggiore di risorse, essendosi ridotti i potenziali beneficiari, con conseguente ingiustificato aggravio di spesa. In tal senso depone anche il già citato art. 9 comma 2bis D.L. n. 78/2010, laddove stabilisce che l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale è "automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio". Per contro, il trasferimento di personale in entrata viene accompagnato da un contestuale trasferimento delle risorse finanziarie destinate agli istituti del salario accessorio>. In conclusione tali risorse <in presenza di forme di mobilità del personale tra enti, come nelle ipotesi di trasferimento, delega di funzioni, esternalizzazione di servizi ed attività, ipotesi tra le quali può farsi rientrare il trasferimento di servizi e del relativo personale ad una unione di comuni, devono essere corrispondentemente ridotte, mentre, nel caso di rientro del personale, il fondo dovrà essere ripristinato in corrispondenza, pena un ingiustificato aggravio di spesa per l'ente

ricevente. L'applicazione degli istituti contrattuali in materia, tuttavia, dovrà sottostare ai limiti finanziari posti dalla legislazione nazionale, così come sopra richiamati>.

3) Anche questa Sezione nel parere richiamato, premesso che la possibilità di un incremento delle risorse destinate al trattamento accessorio incontra un limite nel principio di portata generale di contenimento della spesa pubblica più volte ribadito dal legislatore, ha ritenuto che, quanto all'ambito di applicazione dell'art. 9, comma 2 bis, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78 convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, sulla base degli elementi generici forniti dal Comune ed in considerazione del fatto che non veniva specificata la data di scioglimento dell'Unione di Comuni in questione, si dovesse procedere con le seguenti specificazioni e distinzioni:

<- se il predetto scioglimento è avvenuto prima dell'introduzione del limite di cui alla norma sopracitata, l'assorbimento del personale facente capo all'Unione non può che aver determinato una necessaria rimodulazione, già in sede di bilancio di previsione, della spesa del personale nel 2010 rispetto a quella del 2009, compresa quella del fondo incentivante;

- se, invece, lo scioglimento dell'Unione di Comuni è stato successivo all'entrata in vigore della disposizione riguardante il limite sopradetto, occorre fare riferimento ai principi generali che questa Sezione ha già affermato con le deliberazioni n. 172/2010/PAR, n. 285/2010/PAR e n. 181/2011/PAR> precisando ulteriormente che <il rientro del personale non può assolutamente valere a mutare il computo definitivo della spesa

per il personale... ivi compresa non solo la parte stipendiale fissa ma anche la quota di incentivazione, pena la ingiustificata dilatazione della spesa corrente> (principio ribadito anche nelle deliberazioni successive delle Sezioni Lombardia e Piemonte).

IV. Alla luce delle suddette considerazioni, la Sezione ritiene che, in specie, non siano rinvenibili i presupposti per la rimessione della questione al Presidente della Corte, quali stabiliti dall'art. 17, comma 31, d.l. 1 luglio 2009, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 3 agosto 2009, n. 102 (questioni risolte in maniera difforme dalle Sezioni regionali di controllo o casi che presentano una questione di massima di particolare rilevanza) ovvero dall'art. 6, comma 4, del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213 (interpretazioni discordanti delle norme rilevanti per l'attività di controllo o consultiva o per la risoluzione di questioni di massima di particolare rilevanza).

P.Q.M.

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

La presente delibera sarà trasmessa a cura del Direttore della Segreteria al Commissario Straordinario del Comune di Casale di Scodosia.

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 30 aprile 2014.

Il Magistrato Relatore

Il Presidente

F.to Dott.ssa Brandolini Elena

F.to dott. Claudio Iafolla

Depositato in Segreteria il 09/07/2014

IL DIRETTORE DI SEGRETERIA

(F.to Dott.ssa Raffaella Brandolese)