



CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

Delibera n. 102/2016/SRCPIE/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, nell'adunanza del 13 settembre 2016 composta dai Magistrati:

Dott.	Massimo VALERO	Presidente f.f.
Dott.	Mario ALI'	Consigliere
Dott.	Adriano GRIBAUDO	Primo referendario
Dott.	Cristiano BALDI	Primo referendario relatore

Vista la richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di **Casalgrasso (CN)** pervenuta per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali del Piemonte in data 18 luglio 2016;

Visto l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con Regio Decreto 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, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

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;

Visto l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato e modificato dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 17 febbraio 2006, n. 5;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite di questa Corte n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;

Vista l'Ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna seduta e ha nominato relatore il dr. Baldi Cristiano;

Udito il relatore;

PREMESSO CHE

Il sindaco del comune di **Casalgrasso (CN)**, con nota del 14 luglio 2016, chiedeva all'adita Sezione l'espressione di un parere in ordine alla spesa di personale relativa

all'Unione di comuni costituita, a far data dall'1.1.2015, dai comuni di Casalgrasso, Osasio e Lombriasco.

In particolare, ricordato che ciascun comune ha mantenuto in organico un solo dipendente, il Sindaco formula una serie di quesiti inerenti la modalità di computo della spesa di personale (dell'Unione e dei singoli comuni) ed il rispetto relativi limiti normativi.

I relativi quesiti, nello specifico, verranno illustrati e trattati analiticamente nella parte motiva.

AMMISSIBILITA'

La richiesta di parere è formulata ai sensi dell'art. 7, comma 8, della L. n. 131/2003 recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla Legge Costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3".

Preliminarmente occorre valutare l'ammissibilità dell'istanza in oggetto, alla luce delle condizioni stabilite dalla Sezione delle Autonomie (delibera 10 marzo 2006, n. 5) e dalle Sezioni Riunite in sede di controllo (delibera 17 novembre 2010, n. 54).

Sotto il profilo soggettivo, la presente richiesta di parere è ammissibile in quanto proveniente dall'organo legittimato a proporla.

Parimenti, va riscontrata l'ammissibilità oggettiva trattandosi di questione riconducibile alla materia della contabilità pubblica come definita dalle sopra citate delibere.

MERITO

I primi tre quesiti formulati dal sindaco del comune di Casalgrasso concernono la determinazione del limite complessivo di spesa del personale per l'aggregato Unione di comuni e comuni partecipanti, l'individuazione del limite di spesa di ciascun comune nonché le modalità di determinazione della spesa di personale di ciascun comune ai fini del rispetto dei relativi limiti.

Questi primi tre quesiti, per affinità di argomentazione, possono essere affrontati cumulativamente.

Nel caso di specie trova applicazione l'art. del 32 Tuel dal momento che i comuni aderenti all'Unione hanno tutti una popolazione inferiore ai 5.000 abitanti: si rientra, dunque, nella fattispecie disciplinata dal comma 28 dell'art. 14 d.l. n. 78/10 il quale si riferisce alle Unioni formate da comuni con meno di 5.000 abitanti. Infatti, il comma 28 bis dell'art. 14 cit. afferma che *"Per le unioni di cui al comma 28 si applica l'articolo 32 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni"*.

L'art. 32 Tuel (da ultimo modificato dalla l. n. 56/14) al primo comma definisce la natura e la funzione dell'istituto dell'unione (*"L'unione di comuni è l'ente locale costituito da due o più comuni, di norma contermini, finalizzato all'esercizio associato di funzioni e servizi. Ove costituita in prevalenza da comuni montani, essa assume la denominazione di unione di comuni montani e può esercitare anche le specifiche competenze di tutela e di promozione della montagna attribuite in attuazione dell'articolo 44, secondo comma, della Costituzione e delle leggi in favore dei territori montani"*) e, con specifico riferimento alla disciplina del personale, al quinto comma statuisce 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”.

Inoltre, a decorrere dal 1° gennaio 2015, il comma 31-quinquies dell’art. 14 d.l. n. 78/10 (inserito dall’art. 1, comma 450, lett. b), L. 23 dicembre 2014, n. 190) stabilisce che *“nell’ambito dei processi associativi di cui ai commi 28 e seguenti, le spese di personale e le facoltà assunzionali sono considerate in maniera cumulata fra gli enti coinvolti, garantendo forme di compensazione fra gli stessi, fermi restando i vincoli previsti dalle vigenti disposizioni e l’invarianza della spesa complessivamente considerata”.*

Ciò premesso, va ricordato che la Sezione delle Autonomie, con la delibera n. 8 del 2011, ha chiarito come *“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.*

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.

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”.

Ciò significa, in altri termini, che, fermi restando i vincoli normativi imposti ai singoli comuni ed all’Unione stessa (che saranno, a seconda delle circostanze, quelli previsti dall’art. 1, comma 557 e ss., legge 296/2006, o dal successivo comma 562), ciascun comune dovrà procedere alla verifica del rispetto di tali limiti mediante il criterio del *“ribaltamento”* della quota spesa di personale dell’Unione a lui riferibile.

Non vi è dubbio, peraltro, che i limiti di spesa normativamente individuati per ciascun comune restano indifferenti alla presenza dell’Unione: un conto, infatti, sono le modalità di computo della spesa di personale, altra questione è l’individuazione dei vincoli normativi per ciascun ente appartenente all’Unione.

Sotto tale profilo non appare comprensibile il primo quesito dell’Ente laddove sembra riferirsi ad un vincolo di spesa complessivo per l’aggregato Unione – comuni partecipanti costituito dalla somma dei limiti di spesa normativi dati dai citati commi 557 e 562.

Con il quarto quesito l’Ente chiede se la spesa di personale dell’Unione riferibile ai singoli comuni possa essere calcolata applicando un criterio diverso dal numero di abitanti a carico del comune.

Sul punto, in effetti, non vi sono criteri normativamente fissati e la stessa Sezione delle Autonomie anzi citata si limita a ribadire la necessità di *“adottare idonei criteri per determinare la misura della spesa di personale propria dell’Unione che sia riferibile pro quota al Comune”.*

Tale criterio, peraltro, deve essere effettivo e razionale e, dunque, rispondente all’effettiva resa dei servizi (*id est*, del personale) dell’Unione in favore dei singoli comuni. Non è possibile, invece, come suggerito dall’Ente istante, utilizzare criteri che, al

contrario, non tengano conto della riconducibilità dell'attività resa dal personale ai singoli enti.

L'ente istante propone un criterio che faccia *“incidere in misura proporzionalmente maggiore le spese di personale sugli enti aventi il tetto di spesa più alto in modo da consentire il rispetto del limite di spesa per tutti gli altri Enti”*: questa formulazione, in verità, non è un criterio di riparto ma un risultato finale derivante dall'applicazione di un certo criterio. Peraltro, un conto è se il criterio prescelto, oggettivamente determinato secondo le indicazioni sopra fornite, dovesse portare al risultato favorevole prospettato dall'Ente; altra e opinabile modalità operativa è la ricerca di un criterio che consenta di ottenere il risultato favorevole.

Tale secondo *modus operandi*, infatti, potrebbe porsi in contrasto con l'obiettivo sotteso alla scelta legislativa di incentivare le Unioni di comuni, *“orientate ad un contenimento della spesa pubblica, creando un sistema tendenzialmente virtuoso di gestione associata di funzioni (e, soprattutto, quelle fondamentali) tra Comuni, che mira ad un risparmio di spesa sia sul piano dell'organizzazione amministrativa, sia su quello dell'organizzazione politica”* (Corte Costituzionale, sentenza n. 22/2014).

Resta ferma, peraltro, la facoltà di compensazione prevista dal già menzionato comma 31-quinquies dell'art. 14 d.l. n. 78/10 a mente del quale *“nell'ambito dei processi associativi di cui ai commi 28 e seguenti, le spese di personale e le facoltà assunzionali sono considerate in maniera cumulata fra gli enti coinvolti, garantendo forme di compensazione fra gli stessi, fermi restando i vincoli previsti dalle vigenti disposizioni e l'invarianza della spesa complessivamente considerata”*.

Quella introdotta dalla legge di stabilità per il 2015 può ritenersi una disposizione di favore che, al fine di incentivare ulteriormente l'esercizio funzioni mediante unione o convenzione, consente al singolo comune di compensare le eventuali maggiori spese sostenute per il personale alle proprie dipendenze (o comunque ad esso riferibili agli effetti della rendicontazione) che svolge le funzioni a vantaggio degli altri comuni, con i risparmi di spesa derivanti dal mancato impiego di personale per l'esercizio di altre funzioni associate assicurate dal personale dell'unione o a carico degli altri enti convenzionati.

Si richiede pertanto, sotto questo profilo, che nella convenzione sia predisposta una regolamentazione delle diverse funzioni associate tale da garantire le predette forme di compensazione, escludendo in ogni caso qualsiasi aumento della spesa della spesa per il personale che rimane soggetta ai vincoli stabiliti dalle disposizioni di coordinamento della finanza pubblica.

Con il quinto quesito l'Ente chiede conferma dell'impossibilità di effettuare assunzioni a carico di quell'ente che *“a seguito del riparto delle spese del personale...dovesse superare il proprio tetto di spesa di personale”*.

Sul punto non vi è dubbio che il mancato rispetto dei vincoli inerenti la spesa di personale determina l'impossibilità di procedere ad assunzioni: il divieto in questione, infatti, è espressamente previsto dal comma 557 ter e agevolmente desumibile per il comma 562.

Con l'ultimo quesito l'Ente chiede *“a decorrere da quale momento, successivo all'istituzione dell'Unione, quest'ultima possa ritenersi a regime...e pertanto tenuta alla programmazione di progressivi risparmi di spesa in materia di personale”*.

La risposta a tale quesito appare evidente nel disposto normativo dell'articolo 32, comma 5, decreto n. 267/2000, a mente del quale *“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”*.

Poiché i dati relativi alla spesa di personale sono ricavabili con certezza a consuntivo, considerato che l'Unione risulta costituita e operante dall'1.1.2015, l'esercizio 2015 andrà considerato come *“prima applicazione”* e, pertanto, la spesa di personale risultante dal rendiconto consuntivo dell'Unione al 31.12.2015 non dovrà superare quella sostenuta precedentemente dai singoli comuni.

Dall'esercizio 2016 dovranno essere assicurati i prescritti risparmi di spesa.

P.Q.M.

Nelle considerazioni che precedono è espresso il parere della Sezione.

Così deciso nell'adunanza del 13.09.2016.

Copia del parere sarà trasmessa a cura del Direttore della Segreteria al Consiglio delle Autonomie Locali della Regione Piemonte ed all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

Il Magistrato Relatore
F.to dott. Cristiano Baldi

Il Presidente f.f.
F.to dott. Massimo Valero

Depositato in Segreteria il 13/09/2016
Il Funzionario Preposto
F.to Dott. Federico Sola