

Deliberazione n. 431 /2010/PAR



REPUBBLICA ITALIANA

la

Corte dei conti

in

Sezione regionale del controllo

per l'Emilia - Romagna

composta dai Magistrati

dr. Mario Donno	Presidente
dr. Massimo Romano	Consigliere
dr. Sergio Basile	Consigliere
dr.ssa Maria Teresa D'Urso	Primo Referendario

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

visto il T.U. delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e le successive modificazioni ed integrazioni;

vista la legge 14 gennaio 1994 n. 20, il decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito nella legge 20 dicembre 1996, n. 639 e l'art. 27 della legge 24 novembre 2000, n. 340;

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 modifiche;

vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

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;

vista la legge della Regione Emilia-Romagna n. 13 del 9 ottobre 2009, istitutiva del Consiglio delle Autonomie, insediatosi il 17 dicembre 2009;

vista la richiesta di parere avanzata dal sindaco del comune di Roccabianca (PR) in data 4 giugno 2010 relativa all'interpretazione dell'articolo 76 del d.l. 25 giugno 2008 n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008 n. 133;

visto il testo dell'articolo 14 del d.l. 31 maggio 2010 n. 78, intervenuto nelle more;

vista la legge di conversione 30 luglio 2010 n. 122;

vista la nota integrativa del sindaco del comune di Roccabianca (PR) in data 13 ottobre 2010 relativa alla richiesta di interpretazione dell'articolo 14 del d.l. 31 maggio 2010 n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010 n. 122;

vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 4 giugno 2009 n. 9/ SEZAUT/2009/Inpr;

vista l'ordinanza presidenziale n. 45 del 12 ottobre 2010, con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della Sezione;

udito nella Camera di consiglio il magistrato relatore, primo referendario Maria Teresa D'Urso;

ritenuto in

FATTO

Il sindaco del comune di Roccabianca (PR) ha inoltrato a questa Sezione, ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003 n. 131, richiesta di parere riguardante l'interpretazione dell'articolo 76, commi 1 e 5, del d.l. 25 giugno 2008 n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008 n. 133, così come modificato dall'articolo 14, comma 7, d.l. 31 maggio 2010 n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010 n. 122, nella parte in cui dispone che *"...Ai fini dell'applicazione del comma 557, costituiscono spese di personale anche quelle sostenute per i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, per la somministrazione di lavoro, per il personale di cui all'articolo 110 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, nonché per tutti i soggetti a vario titolo utilizzati, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture e organismi variamente denominati partecipati o comunque facenti capo all'ente..."*.

In particolare, l'Ente ha rappresentato che secondo le

interpretazioni oggi prevalenti la spesa del personale dell'Unione deve essere in ogni caso imputata agli Enti aderenti.

"....Tuttavia il fondamento normativo di tale interpretazione è rinvenuto nell'articolo 76 sopra citato, ma tale ricostruzione appare di dubbia validità.

Tale disposizione infatti certamente può interessare tutte le ipotesi nelle quali non viene recisa la titolarità del rapporto di lavoro in capo al comune, ma in pari tempo certamente non può riguardare le ipotesi nelle quali il rapporto di lavoro viene costituito in capo ad un soggetto terzo (Unione). In questa seconda ipotesi sembra più corretto ritenere che debba prevalere il sistema di garanzie ed autonomie riconosciuto alle Unioni dal Testo Unico degli Enti Locali. Del resto anche la circostanza di una possibile ricostituzione del rapporto di lavoro in capo all'Ente aderente in caso di scioglimento dell'Unione è aspetto del tutto eventuale, futuro ed incerto e, pertanto, assolutamente inidoneo ad imporre il ribaltamento della spesa da un Ente (Unione dei comuni) all'altro (Comune appartenente all'Unione)...Ne consegue che se il rapporto di lavoro è incardinato direttamente con l'Unione manca un fondamento normativo alla tesi che ritiene imputabili le spese di questa al comune...".

L'Ente rappresenta che il criterio del "ribaltamento pro

quota" delle spese di personale sui singoli comuni presenta, inoltre, concrete difficoltà applicative, anche con riferimento alla disomogeneità dei comuni appartenenti alle Unioni (per gli enti sopra i 5000 abitanti si applica il comma 557 l. 296 del 2006 e s.m.i.; per gli enti sotto i 5000 abitanti si applica il comma 562 l. 296 del 2006 e s.m.i.).

Nello specifico il criterio suindicato:

- rende aleatoria l'identificazione dell'effettivo volume di spesa per il personale sostenuto dall'Ente derivato ma da imputare ai singoli Enti con riferimento agli arretrati contrattuali erogati dopo il 2004 a seconda che si debba applicare il comma 557 o il comma 562;
- pone difficoltà nel caso in cui nel corso dell'anno muti la compagine degli enti aderenti;
- pone difficoltà nell'ipotesi (frequente) in cui non tutti gli enti aderenti all'Unione conferiscano le medesime funzioni;
- risulta oggettivamente impossibile ripartire *pro quota* il servizio gestito dall'Unione (nel caso specifico quello di polizia municipale) con riferimento al "criterio dell'utilizzo effettivo" del personale medesimo da parte dei singoli comuni;
- crea una ingiustificata disparità del sistema, in quanto, mentre le spese di personale vengono ribaltate pro quota sui comuni partecipanti, la titolarità delle

entrate, derivante dai servizi trasferiti, resta ex art. 32, comma 5, TUEL, in capo all'Unione.

ritenuto in

DIRITTO

L'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 attribuisce alle Regioni e, tramite il Consiglio delle Autonomie locali, se istituito, anche ai Comuni, Province e Città metropolitane la facoltà di richiedere alla Corte dei Conti pareri in materia di contabilità pubblica.

La Sezione delle Autonomie, con documento approvato nell'adunanza del 27 aprile 2004, ha fissato principi e modalità di esercizio dell'attività consultiva, al fine di garantire l'uniformità di indirizzo nella materia ed evitare il rischio di una disorganica proliferazione di richieste di pareri e di soluzioni contrastanti.

Tenuto conto dei principi enunciati nella suddetta adunanza, può affermarsi che la suindicata richiesta deve ritenersi soggettivamente ammissibile.

Quanto alla sua ammissibilità oggettiva, la Sezione, tenendo conto degli orientamenti generali a suo tempo manifestati dalla Sezione delle autonomie nella già richiamata adunanza del 27 aprile 2004 e ulteriormente precisati, per quanto attiene ai limiti oggettivi, nella delibera n. 5/AUT/2006 del 17 febbraio 2006, ritiene che il parere sia ammissibile anche dal punto di vista oggettivo.

Sul quesito sottoposto all'attenzione del Collegio remittente si segnalano le deliberazioni delle Sezioni regionali di controllo (Sezione Lombardia delibera n. 81/2008/PAR; Sezione Lombardia delibera n. 93/2008/PAR; Sezione Veneto n. 130/2009/PAR; Sezione Emilia-Romagna delibera n. 12/2009/PAR) che si richiamano ad un criterio sostanziale di computo della spesa di personale del Comune partecipante all'Unione. Secondo tale criterio, bisognerebbe comprendere nel bilancio del singolo Comune non solo la spesa per i propri dipendenti, ma, anche, la quota parte della voce "spesa di personale" sostenuta dall'Unione e riferibile al Comune medesimo. Questa interpretazione sarebbe legittimata "dall'intento del legislatore", in un'ottica di valutazione sostanziale diretta al contenimento dei costi della spesa in questione, anche in considerazione della circostanza che l'Unione svolge "funzioni trasferite" dai comuni partecipanti.

Tale opzione ermeneutica non appare, a giudizio della Sezione remittente, giuridicamente sostenibile, alla luce del generale criterio interpretativo dettato dall'articolo 12, 1° comma, delle Preleggi, secondo cui *" Nell'applicare la legge non si può ad essa attribuire altro senso che quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse, e dalla intenzione del legislatore"*.

Ed infatti, pur se fra i vari criteri non è individuabile

un rapporto gerarchico fisso, la giurisprudenza maggioritaria ritiene meramente sussidiario il ricorso all'intenzione del legislatore (Cass. 84/4631; Cass. 83/6363; Cass. 83/2454) ed esclude l'uso di altri criteri ermeneutici laddove l'interpretazione letterale conduca ad esiti chiari ed inequivoci, come nel caso in oggetto (Cass. 01/5128; Cons. St., sez. IV, 14.1.2002 n. 155; Cass. 93/11359; Cass. 88/6907; Cass. SS. UU. 82/4000; Cons. St., sez. II 16.4.1997 n. 711; Cons. St., Sez. II, 6.11.1996 n. 950; Cons. St., sez. II, 11.12.1996, n. 798).

Il testuale disposto normativo, sia dell'articolo 76, comma 5, del d.l. 25 giugno 2008 n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008 n. 133¹, sia del successivo articolo 14, comma 7, d.l. 31 maggio 2010 n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010 n. 122², non legittima, a parere di questa Sezione, il

¹ **Art. 76, comma 1:** " All'articolo 1, comma 557, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 e successive modificazioni e' aggiunto alla fine il seguente periodo: «ai fini dell'applicazione della presente norma, costituiscono spese di personale anche quelle sostenute per i rapporti di collaborazione continuata e continuativa, per la somministrazione di lavoro, per il personale di cui all'articolo 110 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, nonche' per tutti i soggetti a vario titolo utilizzati, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture e organismi variamente denominati partecipati o comunque facenti capo all'ente"

² **Art. 14, comma 7:** " L'art.1, comma 557, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 e successive modificazioni è sostituito dai seguenti: "557. Ai fini del concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, gli enti sottoposti al patto di stabilità interno assicurano la riduzione delle spese di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali, garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale, con azioni da modulare nell'ambito della propria autonomia e rivolte, in termini di principio, ai seguenti ambiti prioritari di intervento: a) riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti, attraverso parziale reintegrazione dei cessati e contenimento della spesa per il lavoro flessibile; b) razionalizzazione e snellimento delle strutture burocratico-amministrative, anche attraverso accorpamenti di uffici con l'obiettivo di ridurre l'incidenza percentuale delle

ribaltamento "pro quota" delle spese di personale dell'Unione sui singoli Comuni ad essa appartenenti, in quanto la riportata ottica sostanzialistica (che sarebbe espressione dell'intenzione del legislatore) contrasta *in toto* con l'esplicito ed inequivoco disposto letterale della norma (*...tutti i soggetti a vario titolo utilizzati, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego,...*).

Al contrario, il computo appare legittimo e coerente con gli istituti normativamente previsti in materia di pubblico impiego solo ove non vi sia stato "estinzione del rapporto di pubblico impiego" con il Comune (es. ipotesi di comando di personale del Comune presso l'Unione).

Non possono, inoltre, essere trascurate le notevoli difficoltà operative (segnalate dall'Ente nel quesito) che pone la surriportata tesi del ribaltamento "pro quota", difficoltà che conducono, nella prassi, a calcoli forfettari ed approssimativi .

D'altro canto, l'articolo 32 TUEL qualifica testualmente l'Unione come Ente locale, cui si applicano i principi previsti per l'ordinamento dei comuni: essa gode di autonomia

posizioni dirigenziali in organico;
c) contenimento delle dinamiche di crescita della contrattazione integrativa, tenuto anche conto delle corrispondenti disposizioni dettate per le amministrazioni statali. 557-bis. Ai fini dell'applicazione del comma 557, costituiscono spese di personale anche quelle sostenute per i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, per la somministrazione di lavoro, per il personale di cui all'articolo 110 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, nonché per tutti i soggetti a vario titolo utilizzati, **senza estinzione del rapporto di pubblico impiego**, in strutture e organismi variamente denominati partecipati o comunque facenti capo all'ente. 557-ter. In caso di mancato rispetto del comma 557, si applica il divieto di cui all'art. 76, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133."

regolamentare, è chiamata a svolgere funzioni locali, è titolare di potestà impositiva, costituisce, in conclusione, un ente locale di governo con propria capacità di indirizzo politico (a differenza della convenzione, prevista dall'articolo 30 TUEL, che rappresenta una mera organizzazione esecutiva di gestione dei servizi).

Deve, quindi, ritenersi che l'Unione sia un ente pubblico locale di secondo livello, la cui normativa in materia di spese di personale deve essere individuata in via interpretativa.

Infatti, l'Unione di comuni, pur non assoggettata alla disciplina del patto di stabilità (tranne nell'anno 2005 per le Unioni con popolazione superiore a 10.000 abitanti ex art. 1, comma 21, legge 311/2004) non può ritenersi esente dalle limitazioni vigenti per gli Enti locali in materia di spese di personale.

Considerato, quindi, che l'articolo 1, comma 562, della legge 296/2006 è norma diretta a tutti gli enti locali non sottoposti al patto di stabilità, esso può ritenersi applicabile, in via interpretativa, anche alle Unioni di comuni³. Tale norma, come è noto, dispone che *“ le spese di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP,*

³ Come riconosciuto, per altri fini, anche dalla nota 37569 del 25 marzo 2008 del Ministero dell'Economia e Finanze e relativa all'interpretazione della deroga di cui all'articolo 3, comma 121, legge 244/2007 (legge finanziaria 2008), abrogato dall'articolo 14, comma 10, della d.l. 31 maggio 2010 n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010 n. 122; cfr. delibera n. 9/2009/PAR Sezione Sardegna.

con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali, non devono superare il corrispondente ammontare dell'anno 2004.."; per le Unioni sorte successivamente al 2004 l'anno di riferimento come parametro potrebbe essere costituito dal primo esercizio finanziario integrale utile.

In conclusione, a parere della Sezione remittente, in revisione anche di una propria precedente deliberazione (12/2009/PAR del 12 maggio 2009), la spesa per il personale incardinato nella pianta organica dell'Unione, per il quale vi sia stato *"estinzione del rapporto di pubblico impiego"* con il Comune partecipante all'Unione (o costituzione *ex novo* con l'Unione), deve essere considerato come spesa di personale dell'Unione, ente locale cui si applica l'articolo 1, comma 562, della legge 296/2006 e s.m.i..

Di converso, dalla spesa del personale per i Comuni partecipanti all'Unione, assunto come parametro di riferimento per valutare la virtuosità dell'Ente (anno 2004 per gli Enti sotto i 5000 abitanti; anno precedente per gli Enti sopra i 5000 abitanti) dovrà essere scomputato il costo della funzione/funzioni trasferita/e all'Unione, dovendo la comparazione, per orientamento costante di questa Corte, avvenire tra dati omogenei.

Tanto premesso, la Sezione, nel ritenere che la generale rilevanza dell'argomento proposto dal Comune di Roccabianca (PR) esiga una risposta che garantisca uniformità

di indirizzo e prevenga il rischio di pronunce contrastanti,

sospende

la pronuncia sulla richiesta di parere e dispone la rimessione degli atti alla Sezione delle Autonomie per le valutazioni di competenza.

Così deliberato in Bologna nell'adunanza del 13 ottobre 2010.

IL PRESIDENTE

f.to(Mario Donno)

IL RELATORE

f.to (Maria Teresa D'Urso)

Depositata in segreteria il 13 ottobre 2010.

Il Direttore di segreteria

f.to (Rossella Broccoli)