

Del. n. 3/2014/PAR



Corte dei Conti

Sezione regionale di controllo per la Toscana

composta dai magistrati:

Gaetano D'AURIA	presidente
Maria Annunziata RUCIRETA	consigliere
Nicola BONTEMPO	consigliere
Emilia TRISCIUOGLIO	consigliere, relatore
Laura D'AMBROSIO	consigliere
Marco BONCOMPAGNI	consigliere

nell'adunanza del 12 marzo 2014,

VISTO l'art. 100, comma 2, 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, 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;

VISTO il regolamento (14/2000) per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni riunite della Corte dei conti in data 16 giugno 2000 e successive modifiche;

VISTA la convenzione stipulata il 16 giugno 2006 sulle modalità di collaborazione tra la Sezione regionale, il Consiglio delle autonomie locali e la Giunta regionale della Toscana in merito all'esercizio della funzione di controllo sulla gestione degli enti autonomi territoriali, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della citata legge n. 131 del 2003;

UDITO il relatore, cons. Emilia Trisciuglio;

PREMESSO

1. Il Consiglio delle autonomie locali ha inoltrato alla Sezione – con nota prot. n. 22027/1.13.9 del 31 dicembre 2013, pervenuta il 3 gennaio 2014 – una richiesta di parere, formulata dal Sindaco del Comune di Poppi, componente dell'Unione dei comuni montani del Casentino, avente ad oggetto la possibilità per l'Unione di incrementare le risorse del fondo della contrattazione decentrata a seguito del trasferimento all'Unione di una unità di personale del Comune di Poppi, incaricata di posizione organizzativa, la cui retribuzione, essendo l'ente privo di figure dirigenziali, grava sul bilancio del comune, anziché sul fondo delle risorse per le politiche di sviluppo delle risorse umane, previsto dall'art. 15 del C.C.N.L. 1 aprile 1999. Il trasferimento, a parere del Comune istante, avverrebbe a invarianza di spesa tra i due enti, con la diminuzione della spesa sul bilancio del Comune e il contestuale incremento del fondo delle risorse destinate al trattamento accessorio per il personale dell'Unione. Il che non contrasterebbe con la normativa vincolistica ex art. 9, comma 2 bis, del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla l. 30 luglio 2010, n. 122 (che non consente di incrementare le risorse destinate al trattamento accessorio del personale), essendovi un incremento del fondo solo "in apparenza".

CONSIDERATO

2. La richiesta di parere è ammissibile, sotto il profilo soggettivo, essendo stata correttamente formulata dal Sindaco del comune interessato e inviata alla Corte per il tramite del Consiglio delle autonomie.

Quanto all'ammissibilità della richiesta sotto il profilo oggettivo, preliminarmente è necessario rilevare che la funzione consultiva della Corte si svolge in relazione alla sola materia della "contabilità pubblica", intesa in senso dinamico ed estesa alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, alla ripercussione sulla sana gestione finanziaria e sugli equilibri di bilancio (cfr. Sez. riun. contr., n. 54/2010). In ogni caso, oggetto di parere possono essere solo le questioni che non richiedono valutazioni su casi o atti gestionali specifici che possono determinare una ingerenza della Corte nell'amministrazione attiva dell'ente. Nella specie, sebbene il quesito prospetti una fattispecie concreta, la Sezione, considerato che la problematica proposta inerisce alla spesa per il personale, che indiscutibilmente attiene alla materia della contabilità pubblica, ritiene di poter fornire indicazioni generali,

spettando all'ente, nella sua autonomia organizzativa, le scelte concrete della fase gestionale.

Con queste precisazioni la richiesta di parere è ammissibile anche sotto il profilo oggettivo.

3. Nel merito, si osserva che i comuni possono dar luogo ad unioni di comuni allo scopo di esercitare congiuntamente una pluralità di funzioni di loro competenza.

L'unione, configurata quale ente locale con personalità giuridica e autonomia organizzativa, finanziaria-contabile e gestionale dall'art. 32 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (TUEL), deve perseguire, attraverso la gestione associata di servizi, l'efficienza e la razionalizzazione dell'impiego delle risorse, come in più occasioni precisato sia da questa Sezione (v., tra le altre, le deliberazioni n. 254/2013, n. 41/2009 e n. 208/2010), sia dalle Sezioni riunite in sede nomofilattica (v. deliberazione n. 3/2011).

Essa, come gli altri enti locali, è tenuta al rispetto di tutte le disposizioni di legge che richiamano sia alla riduzione sostanziale della spesa del personale, sia a misure di razionalizzazione organizzativa per conseguire progressivi risparmi, come tra l'altro imposto dal medesimo art. 32 citato.

Tra le altre norme limitative della spesa del personale rientra l'art. 9, comma 2 bis, del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla l. 30 luglio 2010, n. 122, che stabilisce: "A decorrere dal 1° gennaio 2011 e sino al 31 dicembre 2014 l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni di cui all' articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, non può superare il corrispondente importo dell'anno 2010 ed è, comunque, automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio. A decorrere dal 1° gennaio 2015, le risorse destinate annualmente al trattamento economico accessorio sono decurtate di un importo pari alle riduzioni operate per effetto del precedente periodo".

Tale disposizione, la cui *ratio* consiste nel porre un limite ai fondi della contrattazione integrativa destinata alla generalità dei dipendenti, non trova eccezioni nella sua applicazione agli enti locali, anche se costituiti nella forma dell'Unione. Su questa linea, la Sezione delle autonomie, con la deliberazione n. 8/2011, sebbene in riferimento ad altra limitazione normativa (art. 1, comma 562, l. 27 dicembre 2006, n. 296), ha ritenuto che la disciplina vincolistica in materia di personale non può subire deroghe soggettive e che la stessa si applica anche alle unioni di comuni, affermando, nella specie, che il contenimento dei costi del

personale dei comuni deve essere valutato in termini sostanziali, sommando alla spesa del personale di ogni comune la quota parte, a ciascuno di essi spettante, di quella sostenuta dall'unione dei comuni.

D'altra parte, come più volte ribadito da questa Sezione, l'unione deve conoscere e darsi carico della situazione in cui versano gli enti che ne fanno parte e assicurare il rispetto da parte loro delle norme vincolistiche "per evitare che la forma associativa, come tale finalizzata a conseguire efficienza e risparmi di spesa, adotti scelte elusive dei predetti limiti e vincoli". Ciò in quanto, "diversamente opinando, si consentirebbe all'ente Unione di non perseguire le finalità proprie delle sue ragioni istitutive, incrementando, anziché ridurre o razionalizzare, le spese complessive degli enti associati" (v., tra le altre, la deliberazione n. 42/2012).

Conclusivamente, il Comune richiedente, nella sua autonomia organizzativa, dovrà adottare soluzioni che non siano in contrasto con le finalità normative di riduzione della spesa di personale, tenendo conto che tali finalità debbono essere perseguite anche dall'Unione, secondo le regole vevoli per la generalità degli enti locali.

* * *

Nelle sopra esposte considerazioni è il parere della Corte dei conti-Sezione regionale di controllo per la Toscana, in relazione alla richiesta formulata dal Sindaco del Comune di Poppi, trasmessa per il tramite del Consiglio delle autonomie con nota prot.n. 22027/1.13.9 del 31 dicembre 2013.

Copia della presente deliberazione viene trasmessa al Presidente del Consiglio delle autonomie locali della Regione Toscana, nonché al Sindaco del Comune di Poppi e al Presidente del Consiglio comunale.

Firenze, 12 marzo 2014

L'estensore
f.to Emilia Trisciuglio

Il presidente
f.to Gaetano D'Auria

Depositata in Segreteria il 18 marzo 2014
Il funzionario preposto al Servizio di supporto
f.to Claudio FELLI