



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

Delibera n. 284/2012/SRCPIE/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, nell'adunanza del 18 luglio 2012, composta dai Magistrati:

Dott. Enrica LATERZA	Presidente
Dott. Gianfranco BATTELLI	Consigliere
Dott. Giancarlo ASTEGIANO	Consigliere
Dott. Giuseppe Maria MEZZAPESA	Primo Referendario
Dott. Walter BERRUTI	Primo Referendario relatore
Dott. Alessandra OLESSINA	Primo Referendario

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

Vista la deliberazione n. 14/2000 delle Sezioni riunite della Corte dei conti, adottata nell'adunanza del 16 giugno 2000, concernente il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti come modificato dalla delibera del Consiglio di Presidenza n. 229 del 19/06/2008;

Vista la L. 5 giugno 2003 n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla L. cost. 18 ottobre 2001 n. 3 e, 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 la richiesta di parere proveniente dal Comune di Carbonara Scrivia n. 564 del 27 aprile 2012, pervenuta, tramite il Consiglio delle Autonomie locali il giorno 14 maggio 2012 e recante un quesito in materia di assunzione di personale a seguito di scioglimento di unione di comuni;

Vista l'Ordinanza n. 27/2012, con la quale il Presidente di questa Sezione di controllo ha convocato la Sezione per l'odierna seduta e ha nominato relatore il Primo Referendario Dott. Walter BERRUTI;

Udito il relatore;

Ritenuto in

FATTO

Premesso di essere receduto dall'Unione Comunità Collinare Colli Tortonesi e che quest'ultima, a seguito del recesso della metà dei comuni aderenti, ha deliberato il proprio scioglimento, il Comune chiede se il riassorbimento del personale già trasferito all'Unione, previsto dallo statuto dell'Unione e dalla Convenzione, possa avvenire in deroga ai limiti di legge sulle assunzioni e sulla spesa di personale degli enti locali. Precisa che il medesimo, con popolazione inferiore a cinquemila abitanti, non ha avuto cessazioni di personale nell'anno precedente, e, quindi, non sarebbe legittimato a fare nuove assunzioni.

DIRITTO

1. La richiesta di parere inoltrata ai sensi dell'art. 7, comma 8 L. n. 131/2003, presenta i requisiti, soggettivo e oggettivo, di ammissibilità.

Essa, infatti, è stata sottoscritta dal Sindaco del Comune e inviata tramite il C.A.L.



Inoltre, ponendo quesiti che riguardano i limiti alle assunzioni e alla spesa di personale degli enti locali, posti dalla legge per fini di salvaguardia degli equilibri di finanza pubblica, attiene alla materia della contabilità pubblica.

Al riguardo va tuttavia precisato che la richiesta di parere, pur essendo originata da un'esigenza dell'Amministrazione di gestire una fattispecie concreta, deve essere finalizzata ad ottenere indicazioni sulla corretta interpretazione di principi, norme ed istituti riguardanti la contabilità pubblica, che poi spetterà all'Amministrazione applicare al caso di specie, non potendo essere rivolta ad ottenere indicazioni specifiche per l'attività gestionale concreta. In caso contrario l'attività consultiva della Corte si risolverebbe, di fatto, in una sorta di coamministrazione.

Ciò posto, può passarsi all'esame del merito.

3. L'art. 32 del TUEL riconosce personalità giuridica alle unioni di comuni, attribuendo agli stessi autonomia organizzativa, finanziaria, contabile e gestionale, precisando che hanno propri organi di governo e un proprio bilancio.

Il presupposto che sta alla base di tale figura 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.

L'esercizio associato di funzioni da parte dei comuni con meno di mille abitanti è stato addirittura reso obbligatorio dall'art. 16 del D.L. n. 138/2011 conv. in L. n. 148/2011.

Il trasferimento di funzioni e di personale dai singoli comuni alle unioni non è espressamente disciplinato dalla legge per quanto riguarda il regime vincolistico diretto al contenimento della spesa di personale.

Nulla egualmente dispone la legge per il caso in cui, sciolta l'unione, il personale debba essere riassorbito negli enti di provenienza.



In sede interpretativa, è stato ritenuto che, pena la possibile elusione delle regole di contenimento della spesa di personale, quest'ultima vada valutata in senso sostanziale, sommando alla spesa di personale propria di ciascun comune la quota parte di quella sostenuta dall'unione, ancorché questa sia formalmente un soggetto terzo, secondo un principio valevole per tutte le forme di esternalizzazione (cfr., con specifico riferimento alle unioni di comuni, Sez. Autonomie n. 8/2011).

Conseguentemente, nei trasferimenti di personale, a qualsiasi titolo, fra comuni e unione, in entrambe le direzioni, si deve tenere conto della somma complessiva delle spese, calcolata sommando i dati degli enti locali che costituiscono l'unione e quelli di quest'ultimo soggetto.

La disciplina vincolistica in materia va dunque riferita non solo al singolo ente locale, ma anche a tutte quelle forme di cooperazione e di esternalizzazione, che tendono a disarticolare l'unità in più centri giuridici (di diritto pubblico o privato), dotati di propria soggettività e competenze, su cui l'ente, tuttavia, mantiene il controllo gestionale dall'esterno, quali, appunto, le unioni di comuni (ma anche i consorzi e le società interamente partecipate o controllate dall'ente locale).

Ciò che deve essere evitato, in ultima analisi, è che, mediante l'adozione delle suddette forme organizzative, frutto dell'autonomia riconosciuta, anche a livello costituzionale, agli enti territoriali, vengano attuate operazioni elusive dei vincoli posti dal legislatore.

Il dato relativo alla spesa per il personale transitato all'unione e ritrasferito ad un ente partecipante, pertanto, deve essere consolidato al dato della spesa del comune presso il quale fa rientro.

La spesa in argomento, dovendo essere conteggiata nella spesa complessiva per il personale dei comuni, nell'annualità in cui si verifica il rientro dei dipendenti, soggiace ai parametri di contenimento previsti dalla legge al momento della riassunzione negli enti di provenienza ed alle relative conseguenze in caso di

violazione (cfr., con riferimento a problematica del tutto analoga a quella in esame, Sezione Veneto 28 febbraio 2011 n. 201).

Merita qui segnalare che, con riferimento al reinserimento nell'organico dell'ente locale dei dipendenti conseguente alla reinternalizzazione di un servizio, già svolto da un soggetto esterno, le Sezioni riunite di questa Corte (n. 8/2010) hanno individuato alcune condizioni necessarie, quali:

- la persistenza di una carenza organica nei ruoli e per le funzioni di competenza dei dipendenti già trasferiti presso l'organismo esterno;
- la disponibilità di risorse economiche per sostenere gli oneri connessi al reinquadramento;
- l'espressa volontà dell'amministrazione di procedere alla copertura dei posti scoperti mediante la riammissione dei dipendenti;
- l'inquadramento dei dipendenti nella medesima posizione giuridico - economica rivestita anteriormente al trasferimento.

L'obbligo di riassunzione, poi, sussiste a condizione che vi sia stato trasferimento di personale al momento dell'esternalizzazione e sia stato previsto, a norma di statuto o di regolamento di servizio, ovvero mediante un protocollo di intesa tra amministrazione comunale e organizzazioni sindacali di settore, il reintegro nel ruolo del comune in caso di totale o parziale reinternalizzazione dei servizi pubblici locali (cfr., sul punto, questa Sezione n. 3/2012, Sez. Lombardia n. 1014/2010, Sez. Lazio n. 67/2011).

Questa Sezione con il parere citato dal richiedente (n. 50 del 29 aprile 2011) e con riferimento al riassorbimento di personale proveniente da un consorzio disciolto, ha affermato che i relativi trasferimenti devono sottostare alle regole generali che disciplinano la materia e, in particolare, a quelle finanziario-contabili in materia di contenimento delle spese di personale.

Le SS.RR., da ultimo (n. 4 del 3 febbraio 2012), hanno affrontato la questione con riferimento al personale di società *in house*, giungendo peraltro ad affermare, in termini più generali, il seguente principio che *"l'ente locale, in caso di*

reinternalizzazione di servizi precedentemente affidati a soggetti esterni, non possa derogare alle norme introdotte dal legislatore statale in materia di contenimento della spesa per il personale, trattandosi di disposizioni, di natura cogente, che rispondono a imprescindibili esigenze di riequilibrio della finanza pubblica per ragioni di coordinamento finanziario, connesse ad obiettivi nazionali ancorati al rispetto di rigidi obblighi comunitari”.

Dei surricordati principi deve dunque farsi applicazione nei casi di reinternalizzazione di servizi precedentemente affidati a soggetti esterni, tra i quali ben possono annoverarsi le unioni di comuni.

Il Comune potrà dunque 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.

P.Q.M.

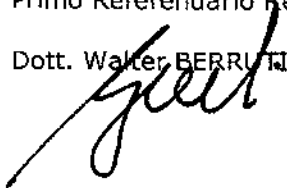
Nelle suesposte considerazioni è il parere di questa Sezione.

Copia del parere sarà trasmessa a cura del Direttore della Segreteria all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

Così deliberato in Torino nella camera di consiglio del 18 luglio 2012.

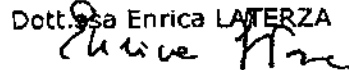
Il Primo Referendario Relatore

Dott. Walter BERRUTI



Il Presidente

Dott.ssa Enrica LATERZA



Depositato in Segreteria il 28 LUG 2012

Il funzionario preposto

Dott. Federico SOLA

