



1-13-6 188
Consiglio
Regionale del
Piemonte



0047799/A02030CAL 28/12/2012

Corte dei conti

Servizio di Supporto alla Sezione regionale di Controllo per il Piemonte
Via Roma, 305 - 10123 Torino

CORTE DEI CONTI



0011869-21/12/2012-SCPIE-T95-P

Al Sig. Sindaco
Comune di Molino dei Torti
Via Roma, 81
15050 MOLINO DEI TORTI - AL

e.p.c. Al Consiglio delle Autonomie Locali
presso Consiglio regionale
Via Alfieri n. 15
10123 TORINO

Oggetto: Comune di Molino dei Torti - richiesta di parere n. 882 del 18 ottobre 2012 trasmessa con nota del Consiglio delle Autonomie Locali n. 39617 del 23 ottobre 2012.

Con riferimento alla richiesta di parere in oggetto, si trasmette la delibera n. 497/2012/SRCPIE/PAR, approvata da questa Sezione nell'adunanza del 19 dicembre 2012.

Il Funzionario preposto
Dott. Federica Sola



CORTE DEI CONTI - CODICE UFF. T95



DOC. INTERNO N.28285375 del 21/12/2012

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

Delibera n. *498* /2012/SRCPIE/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, nell'adunanza del 19 dicembre 2012 composta dai Magistrati:

Dott.ssa	Enrica LATERZA	Presidente
Dott.	Marlo PISCHEDDA	Consigliere
Dott.	Giancarlo ASTEGIANO	Consigliere relatore
Dott.	Giuseppe Maria MEZZAPESA	Primo referendario
Dott.	Walter BERRUTI	Primo referendario
Dott.ssa	Alessandra OLESSINA	Primo referendario

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 la richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di **Molino dei Torti** (AL), in data 18 ottobre 2012, e pervenuta per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali del Piemonte il 26 ottobre 2012, recante un quesito in materia di contabilità pubblica avente ad oggetto alcune questioni inerenti ad uno scioglimento volontario di una Unione di Comuni;

Vista l'Ordinanza con la quale il Presidente di questa Sezione di controllo ha convocato la Sezione per l'odierna seduta e ha nominato relatore il Consigliere Dott. Giancarlo Astegiano;

Udito il relatore;

Ritenuto in

FATTO

Il Sindaco del Comune di **Molino dei Torti** ha inoltrato alla Sezione, per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali del Piemonte, un quesito inerente alle conseguenze in materia di gestione del personale comunale in relazione ad una ipotesi di scioglimento volontario di una Unione di Comuni.

Al fine di definire completamente l'oggetto del quesito, il richiedente ha messo in luce che:

- l'Unione dei Comuni di **Molino dei Torti** ed Alzano Scrivia dispone di una dotazione organica di 5 dipendenti, a far data dal 1° gennaio 2001, in precedenza occupati presso i due enti;

- l'Unione svolge in favore dei Comuni associati la più parte delle le funzioni, attualmente previste dall'art. 19 della legge 135 del 2012 in favore dei due comuni associati;

- i Comuni che compongono l'Unione hanno una popolazione complessiva di 1.069 abitanti e, pertanto, non raggiungono il numero minimo di abitanti che le Unioni dovrebbero avere in base alla previsione contenuta nella legge regionale n. 11 del 2012;

lo Statuto dell'Unione prevede che in caso di scioglimento dell'organismo *"il personale dell'unione è riassegnato agli enti di provenienza, ovvero assegnato ai comuni interessati, così come indicato nei provvedimenti di scioglimento"* (art. 26, co. 3).

Svolta questa premessa, il Sindaco del Comune di **Molino dei Torti** ha precisato che gli Enti interessati starebbero valutando l'ipotesi di procedere allo scioglimento dell'Unione di riportare il personale nell'organico dei due Enti per lo

svolgimento di ogni funzione da parte di ciascun Ente, anche in vista della individuazione di nuove tipologie di gestione associata delle stesse. Ha specificato, altresì, che dopo la costituzione dell'Unione la dotazione organica dei due Enti è stata azzerata e, pertanto, domanda alla Sezione come si possa "garantire il rispetto dei vincoli vigenti in materia di personale per i Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti (limite di spesa per il personale dell'anno 2008 e limite delle cessazioni intervenute nell'anno/anni precedenti)" qualora venga sciolta l'Unione.

Considerato in

DIRITTO

Ammissibilità della richiesta

La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è prevista dall'art. 7, comma 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131 che, innovando il sistema delle tradizionali funzioni della Corte dei conti, ha previsto che le Regioni, le Province, le Città metropolitane ed i Comuni possano formulare alle Sezioni regionali della Corte quesiti nella materia della contabilità pubblica.

Preliminarmente occorre verificare che la richiesta provenga da uno dei soggetti individuati dalla norma citata sopra e si riferisca ad una questione che rientri nella materia della contabilità pubblica.

Con atto del 27 aprile 2004, e con successiva delibera 10 marzo 2006, n. 5, la Sezione delle Autonomie ha delineato gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, evidenziando, in particolare, i soggetti legittimati alla richiesta e l'ambito oggettivo della funzione attribuita alla Corte¹.

In relazione al profilo soggettivo, la legittimazione a richiedere pareri è circoscritta ai soli enti previsti dall'art. 7, co. 8 della legge n. 131 del 2003, in considerazione della natura speciale della funzione consultiva attribuita alla Magistratura contabile e la richiesta deve essere formulata dall'Organo di vertice dell'Ente richiedente.

Il quesito in esame proviene dal Comune di **Molino del Torti**, risulta sottoscritto dal Sindaco dell'Ente ed è pervenuto per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali e, pertanto, in relazione al profilo soggettivo, è ammissibile.

¹ Corte conti, sez. Autonomie, 10 marzo 2006, n. 5, in http://www.corteconti.it/opencms/opencms/handle/404?exporturi=/export/sites/portalecdc/documenti/controllo/sez_autonomie/2006/delibera_5_aut_2006.pdf&%5d

Quanto alla natura dei quesiti che possono essere formulati alle Sezioni regionali della Corte, il citato art. 7, co. 8 della legge n. 131 del 2003 dellimita l'oggetto in relazione a questioni attinenti la materia della contabilità pubblica.

L'ambito oggettivo di tale locuzione, in conformità a quanto stabilito dalla Sezione Autonomie negli atti citati sopra, deve ritenersi riferito alla *"attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo, in particolare, la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria - contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli"*.

A maggior specificazione della natura delle questioni sottoponibili all'esame delle Sezioni regionali, le Sezioni riunite della Corte, in sede di controllo, nell'esercizio della funzione di orientamento generale assegnata dall'art. 17, comma 31, del d.l. 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno fornito ulteriori chiarimenti (delibera 17 novembre 2010, n. 54), precisando che la funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo nei confronti degli Enti territoriali deve svolgersi anche in ordine a quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica, e in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio².

In ogni caso, come già precisato nei citati atti di indirizzo, nonché in numerose delibere di questa Sezione, possono essere oggetto della funzione consultiva della Corte dei Conti, le sole richieste di parere volte ad ottenere un esame da un punto di vista astratto e su temi di carattere generale. Devono quindi ritenersi inammissibili le richieste concernenti valutazioni su casi o atti gestionali specifici, tali da determinare un'ingerenza della Corte nella concreta attività dell'Ente e, in ultima analisi, una partecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza della Corte quale organo magistratuale. Analogamente, non risultano ammissibili richieste riferite a questioni sottoposte all'esame della Procura della

10

² Corte conti, sez. riun. contr. 17 novembre 2010, n. 54, in http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/documenti/controllo/sezioni_rinite/sezioni_rinite_in_sede_di_controllo/2010/delibera_54_2010.pdf

corte dei conti o di altra Autorità giudiziaria, al fine di evitare interferenze con procedimenti o giudizi in corso.

Nel caso di specie l'attinenza della questione alla materia della "contabilità pubblica" si ravvisa nella circostanza che la richiesta di parere è diretta ad ottenere l'interpretazione di disposizioni di organizzazione degli Enti locali che presentano riflessi sulla gestione finanziaria degli stessi, anche in relazione alle esigenze di contenimento della spesa pubblica, con particolare riferimento a quella di personale.

Indubbiamente, il quesito posto attiene a una fattispecie concreta e definita riguardando le conseguenze dello scioglimento della Unione dei Comuni alla quale appartiene l'Ente richiedente, ma la Sezione ritiene di poter fornire indicazioni generali sull'interpretazione della disciplina applicabile, spettando successivamente all'Ente le decisioni concrete da adottare in ordine alla successiva attività gestionale.

Merito

Il quesito posto alla Sezione dal Sindaco del Comune di Molino dei Torti riguarda la possibilità di "garantire il rispetto dei vincoli vigenti in materia di personale per i Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti (limite di spesa per il personale dell'anno 2008 e limite delle cessazioni intervenute nell'anno/anni precedenti)" qualora venga sciolta l'Unione, alla quale appartiene l'Ente, costituita fra due Comuni, con popolazione complessiva di 1.069 abitanti, nel 2001 per l'esercizio associato della più parte delle funzioni degli enti e con azzeramento delle dotazioni organiche dei soggetti costitutori.

Spettando ad ogni Ente interessato, e quindi anche al Comune di **Molino dei Torti**, la concreta decisione in ordine al mantenimento od allo scioglimento dell'Unione ed all'individuazione delle conseguenze operative, anche in relazione all'osservanza dei vincoli finanziari progressivamente imposti dal legislatore, la Sezione non può pronunciarsi nel merito sulla convenienza e correttezza di particolari soluzioni, potendo, unicamente, contribuire a chiarire il contesto normativo e finanziario all'interno del quale gli Enti sono chiamati ad adottare le loro decisioni, la Sezione formula le seguenti osservazioni.

1. In base all'art. 14, co. 27 e segg. del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, conv. dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, come modificata ed integrata dall'art. 19 del d.l. 6 luglio 2012, n. 95, conv. dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, recante "Disposizioni urgenti per la revisione della spesa

pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario", i Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti sono tenuti ad esercitare *"obbligatoriamente, in forma associata, mediante unione di comuni o convenzione, le funzioni fondamentali dei comuni di cui al comma 27, ad esclusione della lettera l)"* (art. 27, co. 28).

Il legislatore ha indicato l'obiettivo dell'esercizio associato delle funzioni, da raggiungere progressivamente, ma non ha fornito indicazioni in merito alle conseguenze che questo potrà avere sia sull'organizzazione dei singoli enti che sulla gestione dei rapporti di lavoro dei dipendenti.

E' indubbio che lo scopo perseguito con la previsione contenuta nei commi 27 e segg. del citato art. 14 del d.l. n. 78, conv. dalla legge n. 122 del 2010, è quello di migliorare l'organizzazione degli Enti interessati al fine di fornire servizi più adeguati sia ai cittadini che alle imprese, nell'osservanza dei principi di economicità, efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa.

Spetta, quindi, agli Enti interessati dalla procedura di aggregazione delle funzioni individuare le modalità organizzative ottimali al fine di raggiungere gli obiettivi di maggior efficienza, razionalizzazione e risparmio che il legislatore intendeva conseguire prevedendo l'esercizio associato delle funzioni.

2. Il legislatore nazionale non ha dettato alcuna disciplina diretta a regolamentare gli effetti dello scioglimento delle Unioni esistenti, così da favorire l'esercizio in forma associata delle funzioni comunali secondo il nuovo schema introdotto dall'art. 14, co. 27 del d.l. n. 78 del 2010, come modificato dall'art. 19 del d.l. n. 35, conv. dalla legge n. 135 del 2012.

La Regione Piemonte ha disciplinato recentemente lo svolgimento associato delle funzioni e dei servizi da parte degli Enti locali, stabilendo che lo statuto dell'Unione deve disciplinare i casi di scioglimento dell'Unione *"... in modo da garantire la continuità dello svolgimento delle funzioni e la salvaguardia dei rapporti di lavoro del personale che presta servizio a qualsiasi titolo presso l'Ente"* (art. 4, co. 5, lett. g. della legge regionale 28 settembre 2012, n. 11)

Peraltro, nella regolamentazione regionale non sono stati disciplinati gli effetti dello scioglimento delle Unioni costituite prima dell'entrata in vigore della nuova disciplina legislativa.

3. L'assenza di norme legislative transitorie che attribuiscono particolari effetti allo scioglimento ed alla prosecuzione dei rapporti pendenti, ivi compresi quelli di lavoro, implica l'applicazione dei principi generali che disciplinano l'organizzazione degli Enti pubblici, da contemperare con le norme che, progressivamente, hanno introdotto vincoli finanziari in materia di gestione del personale e della relativa spesa.

3.1. I Comuni che non sono assoggettati alla disciplina del Patto di stabilità interno sono tenuti a sostenere ogni anno una spesa di personale inferiore a quella impegnata nel 2008 (2004 fino all'esercizio 2011) ed a procedere a nuove assunzioni unicamente per sostituire dipendenti che siano cessati nell'esercizio precedente.

3.2. La gestione del personale e la verifica dei limiti quantitativi di spesa delle Unioni doveva e deve tuttora essere effettuata in quota parte da ciascuno dei Comuni associati, così come specificato in più occasioni da questa Sezione³.

Applicando il principio indicato sopra, in caso di scioglimento dell'organismo i dipendenti dell'Unione debbono essere reinquadrati negli Enti di appartenenza purchè questi ultimi, a seguito della costituzione dell'Unione, abbiano mantenuto i posti in organico senza occuparli con l'assunzione di nuovi dipendenti, ovvero abbiano ridotto la dotazione organica in misura corrispondente al numero dei dipendenti transitati nell'Unione (dotazione da aumentare, in questo caso, entro il limite precedente alla costituzione dell'Unione). Operando in questo modo viene garantita la continuità nell'erogazione dei servizi, evitando, contemporaneamente, che si registrino aumenti degli organici delle Amministrazioni pubbliche interessate all'organizzazione associata delle funzioni (il numero dei dipendenti dei Comuni dopo lo scioglimento dell'Unione non deve essere superiore a quello precedente alla costituzione dell'organismo associato). In altri termini, la costituzione, il funzionamento e lo scioglimento dell'Unione non debbono essere un mezzo per aumentare gli organici degli Enti interessati all'operazione ma una semplice modalità operativa che deve rendere migliore e più conveniente lo svolgimento dei servizi.

³ Corte conti, sez. reg. contr. Piemonte, 24 luglio 2012, n. 284, in <https://servizi.corteconti.it/bdcaccessibile/ricercaInternet/doDettaglio.do?id=4664-27/07/2012-SRCPIE> e 4 ottobre 2012, n. 302, in <https://servizi.corteconti.it/bdcaccessibile/ricercaInternet/doDettaglio.do?id=5695-11/10/2012-SRCPIE>

Nei termini esposti sopra il reinquadramento dei dipendenti dell'Unione nei Comuni di provenienza non è assimilabile ad una nuova assunzione e, pertanto, non soggiace alle specifiche limitazioni stabilite dalla disciplina finanziaria.

Analogamente per la spesa. Gli Enti costitutori dell'Unione devono considerare nella loro spesa di personale la quota di loro competenza sostenuta dall'Unione, cosicché in caso di scioglimento e di ritorno dei dipendenti presso l'Ente locale non dovrebbe porsi alcun problema di osservanza dei vincoli di spesa, dovendo quest'ultima essere già stata conteggiata in via continuativa da ciascun Comune.

Qualora l'Unione sia stata costituita prima del 2007 ed abbia comportato l'azzeramento della dotazione organica degli Enti costitutori, al fine dell'osservanza dei vincoli in materia di personale occorrerà ricostruire in modo figurato la dotazione organica e la spesa degli Enti e dell'Unione, sia prima che dopo la costituzione dell'organismo associativo, così da verificare la progressiva e continua osservanza dei limiti di spesa.

P.Q.M.

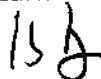
La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Regione Piemonte,

rende il parere chiesto dal Sindaco del Comune di **Molino dei Torti**, con nota in data 18 ottobre 2012, pervenuta alla Sezione per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali del Piemonte in data 26 ottobre 2012, nei termini indicati sopra.

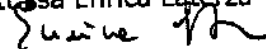
Copia del parere sarà trasmessa a cura del Direttore della Segreteria al Consiglio delle Autonomie Locali della Regione Piemonte ed all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

Così deliberato in Torino nell'adunanza del 19 dicembre 2012.

Il Consigliere Relatore
Dott. Giancarlo Astegiano



Il Presidente
Dott.ssa Enrica Laterza



Depositato in Segreteria il 21 DIC. 2012
Il Funzionario Preposto
Dott. Federico Sola

