



CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

Delibera n. 57/2016/SRCPIE/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, nell'adunanza del 12 aprile 2016 composta dai Magistrati:

Dott.	Mario PISCHEDDA	Presidente
Dott.	Massimo VALERO	Consigliere
Dott.	Adriano GRIBAUDO	Primo referendario
Dott.	Cristiano BALDI	Primo referendario relatore
Dott.ssa	Daniela ALBERGHINI	Referendario

Vista la richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di **Pella (NO)** pervenuta per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali del Piemonte in data 5 aprile 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 **Pella (NO)**, con nota n. 1433 del 22 marzo 2016, chiedeva all'adita Sezione l'espressione di un parere in ordine al reintegro di personale trasferito ad unione di comuni.

In particolare, il Sindaco del comune di Pella precisava quanto segue:

- Che l'Ente nel corso del 2007 aderiva all'Unione dei comuni del Cusio;
- Che con apposita convenzione veniva conferito all'Unione l'esercizio della funzione di polizia locale per il periodo maggio 2008-febbraio 2015;
- Che contestualmente veniva trasferito all'Unione, ai sensi dell'articolo 31 del d.lgs. n. 165/2001, l'unico dipendente di polizia municipale in forza al comune istante;
- Che il comune di Pella nel dicembre 2014 ha esercitato il recesso dall'Unione e che, in tale ipotesi, la convenzione sopra menzionata prevede il rientro del personale dipendente nei comuni di provenienza.

Ciò premesso, l'Ente, ricordato di essere soggetto alle disposizioni sul Patto di stabilità e di presentare un'incidenza della spesa di personale sulla spesa corrente inferiore al 25%, interroga la Sezione in ordine alla possibilità di reintegrare il dipendente addetto al servizio di polizia locale, eventualmente equiparando la fattispecie a quella individuata dall'articolo 1, comma 47, della legge n. 311/2007.

In via subordinata, nel caso di risposta negativa al quesito sopra riportato, l'Ente chiede se la cessione del vigile urbano avvenuta nel 2008 lascia residuare, per il 2016, una facoltà assunzionale e quale sia la relativa percentuale applicabile.

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

Il parere in esame verte sulla possibilità di riassunzione di un dipendente, già impiegato presso il comune istante, trasferito all'Unione di comuni del Cusio nel 2008 in uno con il trasferimento della funzione di polizia locale.

Il dipendente in questione, infatti, veniva trasferito (stipulando un nuovo contratto di lavoro) all'Unione di comuni in virtù dell'articolo 31 del decreto legislativo n. 165/2001 a mente del quale *"nel caso di trasferimento o conferimento di attività, svolte da pubbliche amministrazioni, enti pubblici o loro aziende o strutture, ad altri soggetti, pubblici o privati, al personale che passa alle dipendenze di tali soggetti si applicano l'articolo 2112 del codice civile e si osservano le procedure di informazione e di consultazione di cui all'articolo 47, commi da 1 a 4, della legge 29 dicembre 1990, n. 428"*.

Ciò posto, in seguito al recesso del comune di Pella nel corso del 2015, l'Ente, avendo riacquisito la gestione del servizio di polizia in proprio, si interroga sulla possibilità di procedere al reintegro del dipendente nel 2016, eventualità espressamente prevista dalla convenzione stipulata per la gestione in forma associata delle funzioni.

Come ricordato dall'Ente, non appare a tal fine ostativa la previsione dell'articolo 1, comma 424, legge n. 190/2014 in ordine alla procedura di ricollocamento del personale degli enti di area vasta. Ai sensi dell'articolo 1, comma 234, della legge n. 208/2015 *“Per le amministrazioni pubbliche interessate ai processi di mobilità in attuazione dei commi 424 e 425 dell'articolo 1 della legge 23 dicembre 2014, n. 190, le ordinarie facoltà di assunzione previste dalla normativa vigente sono ripristinate nel momento in cui nel corrispondente ambito regionale è stato ricollocato il personale interessato alla relativa mobilità. Per le amministrazioni di cui al citato comma 424 dell'articolo 1 della legge n. 190 del 2014, il completamento della predetta ricollocazione nel relativo ambito regionale è reso noto mediante comunicazione pubblicata nel portale «Mobilita.gov», a conclusione di ciascuna fase del processo disciplinato dal decreto del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione 14 settembre 2015, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 227 del 30 settembre 2015”*.

Come risulta dalla nota del Dipartimento Funzione Pubblica n. 0010669 del 29 febbraio 2016, per la regione Piemonte non è presente personale di polizia locale in soprannumero da ricollocare: da ciò deriva, pertanto, che nella fattispecie in esame non vengono in considerazione i limiti previsti dal menzionato comma 424.

Occorre invece indagare se l'assunzione sia possibile in relazione all'articolo 3, comma 5 quater, del decreto legge n. 90/2014, convertito nella legge n. 114/2014 il quale prevede, per gli enti (come il comune di Pella) in cui la spesa di personale sia inferiore al 25% della spesa corrente, la facoltà di procedere ad assunzioni a tempo indeterminato per il 2014 nella misura dell'80 della spesa relativa al personale di ruolo cessato dal servizio nell'anno precedente e del 100 per cento a decorrere dall'anno 2015. Inoltre, la stessa norma precisa che *“a decorrere dall'anno 2014 è consentito il cumulo delle risorse destinate alle assunzioni per un arco temporale non superiore a tre anni, nel rispetto della programmazione del fabbisogno e di quella finanziaria e contabile”*.

Sotto tale profilo, non disponendo il comune di spazi assunzionali derivanti da precedenti cessazioni, la norma sopra richiamata potrebbe essere ostativa all'riassunzione, nel corso del 2016, del dipendente trasferito all'Unione di comuni.

Va detto, invero, che la Sezione si è già pronunciata su questo tema con la delibera n. 284/2012/SRCPIE/PAR in una fattispecie in cui l'ente, a seguito dello scioglimento dell'Unione di comuni, chiedeva se il riassorbimento del personale già trasferito all'Unione, previsto dallo statuto dell'Unione e dalla Convenzione, potesse avvenire in deroga ai limiti di legge sulle assunzioni e sulla spesa di personale degli enti locali.

Al fine di una più chiara comprensione della posizione allora espressa dalla Sezione, è opportuno riportare il passaggio motivazionale centrale:

“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).

(...)

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".

Il riportato parere, pertanto, richiamando il principio di consolidamento della spesa nonché il precedente delle Sezioni Riunite in tema di società *in house*, concludeva sostenendo che la riassunzione del personale deve sottostare a due condizioni:

- il necessario rispetto dei limiti della spesa di personale;
- il rispetto della disciplina sul turn over (compresa nelle regole finanziario contabili e oggetto specifico dell'istanza di parere).

Ritiene la Sezione di confermare il primo dei due assunti, essendo invece opportuno un mutamento di indirizzo in ordine al secondo.

Sotto tale profilo, occorre considerare l'articolo 1, comma 47, della legge n. 311/2004 secondo cui "in vigenza di disposizioni che stabiliscono un regime di limitazione delle assunzioni di personale a tempo indeterminato, sono consentiti trasferimenti per mobilità, anche intercompartimentale, tra amministrazioni sottoposte al regime di limitazione, nel rispetto delle disposizioni sulle dotazioni organiche e, per gli enti locali, purché abbiano rispettato il patto di stabilità interno per l'anno precedente".

Da tale norma deriva che le procedure di assunzione mediante mobilità ordinaria possono essere considerate neutre, operando il principio di neutralità finanziaria elaborato dalla giurisprudenza di questa Corte (su cui cfr. Sez. Campania deliberazione n. 11/2014/PAR, nonché la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti, in sede di controllo n. 59/CONTR/10 del 6 dicembre 2010). La mobilità tra enti soggetti a divieti o limitazioni alle assunzioni è libera perché non genera una variazione della spesa complessiva a livello di comparto pubblico,

risolvendosi nel mero trasferimento di un'unità di personale tra due distinti enti. La suddetta operazione, essendo neutrale dal punto di vista della complessiva finanza pubblica, non ha incidenza, per il legislatore, sulle capacità assunzionali dell'ente ricevente, che continuano ad essere computate sulla base del rapporto percentuale con le cessazioni (per pensionamento, decesso o altre cause) avvenute nel corso dell'anno precedente.

Resta da chiarire, a questo punto, se il passaggio di personale tra comune e unione di comuni possa rientrare nel disposto normativo in esame.

Osserva la Sezione che il riportato comma 47 pone due distinti requisiti: sotto un primo profilo, esige il rispetto delle disposizioni sulle dotazioni organiche e, per gli enti locali, del patto di stabilità; sotto altro profilo, richiede che le amministrazioni coinvolte siano soggette ad un regime di limitazione delle assunzioni di personale a tempo indeterminato.

Nella fattispecie in esame, assodato quindi che il comune di Pella (che ha più di 1.000 abitanti) deve avere rispettato il Patto di stabilità, va rilevato che anche l'Unione del Cusio è soggetto giuridico sottoposto a regime di limitazione delle assunzioni. L'Unione, infatti, non essendo tenuta al rispetto del Patto di stabilità, rientra nel campo di applicazione dell'articolo 1, comma 562, della legge n. 296/2006 a mente del quale:

“Per gli enti non sottoposti alle regole del patto di stabilità interno, le spese di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali, non devono superare il corrispondente ammontare dell'anno 2008. Gli enti di cui al primo periodo possono procedere all'assunzione di personale nel limite delle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nel precedente anno, ivi compreso il personale di cui al comma 55”.

Dunque, l'Unione può assumere se riduce la spesa di personale e, comunque, nel limite delle cessazioni dell'anno precedente: si tratta, chiaramente, di un regime limitativo della potestà assunzionale tale da collocare questo soggetto giuridico, sotto tale profilo, su un piano assimilabile a quello dell'ente locale.

Da ciò deriva, a parere della Sezione, che il passaggio dell'unità di personale dall'Unione di Cusio al comune di Pella si configura come finanziariamente neutra e, pertanto, non risulta condizionata dalla presenza di contingenti assunzionali in capo all'ente ricevente (in senso conforme, si richiama la deliberazione n. 3 del 19 gennaio 2012 della Sezione Regionale di controllo per l'Emilia Romagna).

D'altra parte, diversamente opinando, si arriverebbe a situazioni paradossali in cui, sciolta un'unione di comuni perché, ad esempio, non efficiente, il personale originariamente trasferito dai comuni aderenti non potrebbe più rientrare negli stessi, nonostante tali enti abbiano recuperato lo svolgimento in proprio delle funzioni prima cedute.

Proprio lo stretto collegamento tra personale e funzioni costituisce un altro argomento a favore della soluzione proposta, così come la previsione espressa contenuta nella Convenzione a fondamento della costituita Unione del Cusio.

Si arriverebbe, pertanto, a penalizzare una formula organizzativa (l'Unione di comuni) che, invece, il legislatore incentiva fortemente ed anzi in molti casi rende obbligatoria (cfr. art. 14 commi 28 e seguenti del decreto legge n. 78/2010, convertito nella legge n. 122/2010).

Resta fermo, naturalmente, il rispetto dei limiti fissati per l'aggregato costituito dalla spesa di personale che, nel caso del comune di Pella, sono costituiti dal rispetto della spesa di personale sostenuta nel triennio precedente ai sensi dei commi 557 e 557 quater dell'articolo 1 legge n. 296/2006.

Restano assorbiti i restanti quesiti.

P.Q.M.

Nelle considerazioni che precedono è espresso il parere della Sezione.

Così deciso nell'adunanza del 12 aprile 2015.

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.to dott. Mario Pischetta

Depositato in Segreteria il **02/05/2016**
Il Funzionario Preposto
F.to Dott. Federico Sola