



LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott.ssa Simonetta Rosa	Presidente
dott. Luigi Burti	Consigliere
dott.ssa Laura De Rentiis	Primo Referendario
dott. Andrea Luberti	Primo Referendario
dott. Paolo Bertozzi	Primo Referendario
dott. Cristian Pettinari	Referendario
dott. Giovanni Guida	Referendario (relatore)
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio del 19 luglio 2016 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

Vista la nota del 25 maggio 2016, prot. n. 10560, con la quale i Sindaci dei Comuni di Primaluna, Cortenova, Parlasco e Pasturo, componenti dell'Unione dei Comuni del Centro Valsassina e della Grigna Settentrionale, hanno rivolto alla Sezione una richiesta di parere ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta del sindaco del comune sopra citato;

Udito il relatore dott. Giovanni Guida;

PREMESSO IN FATTO

I Sindaci dei Comuni di Primaluna, Cortenova, Parlasco e Pasturo, attuali componenti dell'Unione dei Comuni del Centro Valsassina e della Grigna Settentrionale, hanno rivolto alla Sezione una richiesta di parere vertente sull'obbligatorietà di riassorbimento, da parte dei Comuni aderenti all'Unione, del personale in servizio presso quest'ultima, in caso di scioglimento dell'Unione o di recesso di uno dei Comuni aderenti. Sono stati, nello specifico, formulati i seguenti quesiti:

- 1) *“se possa essere equiparato il personale dipendente dell'Unione disciolta a quello degli Enti di area vasta, tutelandolo con le relative garanzie di reinserimento previste dalla normativa sopra richiamata;*
- 2) *un parere in merito all'obbligo, anche in deroga alla disciplina vincolistica vigente - nel caso di recesso di un'Amministrazione aderente ad una Unione dei Comuni - di reintegro presso il Comune di originaria provenienza del personale trasferito dall'Ente recedente, in particolare per quanto riguarda la polizia locale stante l'art. 5 del D.L. 78/2015, in presenza della clausola*

presente all'art. 1 del contratto individuale di lavoro [secondo cui “in caso di scioglimento dell’Unione dei Comuni o di recesso di un singolo Comune, il dipendente deve essere reintegrato nella pianta organica dell’Ente di provenienza, prima del trasferimento all’Unione, in una categoria non inferiore a quella ricoperta nel Comune prima del conferimento stesso. Il suddetto caso si applica anche allo stesso che in caso di recesso del Comune di prima appartenenza ha optato a rimanere nell’Unione”];

- 3) un parere sull'obbligo di ricollocazione, in caso di recesso di un Comune dall'Unione, presso il Comune recedente, del personale proprio dell'Unione rapportato al numero di abitanti dello stesso comune-recedente rispetto al totale degli abitanti dell'Unione;*
- 4) un parere in merito all'obbligo di ricollocazione di tutto il personale (assunte a qualsiasi titolo) - ad oggi in servizio presso l'Unione - nelle dotazioni organiche dei Comuni aderenti ad una Unione di Comuni, qualora si addivenisse al suo scioglimento, con priorità sulle unità sovranumerarie interessate dai processi di mobilità del personale delle Province e delle Città Metropolitane, ai sensi dell'art. 1 comma 424, L. 190/2014”.*

Nella richiesta di parere si precisa, infine, che “per quanto riguarda la spesa per il personale, la stessa complessivamente non subisce variazioni in quanto i costi per il personale interessato al trasferimento, nelle modalità sopra descritte, dall’Unione ai Comuni recedenti, erano già sostenuti dagli stessi comuni a titolo di trasferimento di risorse all’Unione”.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Secondo ormai consolidati orientamenti assunti dalla Magistratura contabile in tema di pareri da esprimere ai sensi dell’art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, occorre verificare in via preliminare se la richiesta di parere presenti i necessari requisiti di ammissibilità, sia sotto il profilo soggettivo, con riferimento alla legittimazione dell’organo richiedente, sia sotto il profilo oggettivo, concernente l’attinenza dei quesiti alla materia della contabilità pubblica.

1.1. Come più volte evidenziato da questa Corte i pareri possono essere richiesti esclusivamente dalla Regione, dai Comuni, dalla Province e dalle Città metropolitane, essendo tassativa l’elencazione contenuta nell’art. 7 co. 8 l. n. 131/2003, stante la natura speciale della funzione consultiva introdotta dalla medesima legge rispetto all’ordinaria sfera di competenze attribuite alla Corte dei Conti (cfr. sez. contr. Piemonte n. 192/2014/PAR e n. 183/2014/PAR; sez. reg. contr. Lazio n. 14/2014/PAR e n. 26/2013/PAR; sez. reg. contr. Veneto n. 359/2013/PAR; sez. reg. contr. Emilia-Romagna n. 312/2012/PAR; sez. reg. contr. Sardegna n. 74/2011/PAR; sez. reg. contr. Abruzzo n. 4/2010/PAR; sez. reg. contr. Campania n. 36/2009/PAR). Con la conseguenza che l’esame di una richiesta formulata da un’Unione di comuni deve ritenersi preclusa per carenza di legittimazione del soggetto pubblico istante (cfr. *ex plurimis* Lombardia/25/2015/PAR). La presente richiesta, di contro, appare superare il vaglio di ammissibilità soggettiva, in quanto imputabile ai Comuni attualmente formanti l’Unione e finalizzata alla risoluzione di quesiti interpretativi direttamente riconducibili agli istanti stessi (cfr. in questo senso deliberazione n. 174/2015 di questa Sezione).

1.2. La stessa è parimenti ammissibile sotto il profilo oggettivo, essendo le questioni interpretative proposte riconducibili alla nozione di “contabilità pubblica” strumentale all’esercizio della funzione consultiva delle sezioni regionali di controllo della Corte dei

conti, e sussistendo, altresì, tutti gli altri requisiti individuati nelle pronunce di orientamento generale, rispettivamente, delle Sezioni riunite in sede di controllo (cfr. in particolare deliberazione n. 54/CONTR/10) e della Sezione delle autonomie (cfr. in particolare deliberazioni n. 5/AUT/2006, n. 9/AUT/2009 e n. 3/SEZAUT/2014/QMIG).

2.1. I plurimi quesiti posti dai Comuni istanti attengono, come visto, al riassorbimento, da parte dei Comuni aderenti all'Unione, del personale in servizio presso quest'ultima, in caso di scioglimento dell'Unione o di recesso di uno dei Comuni aderenti, alla luce, in particolare, delle recenti norme finalizzate al riassorbimento del personale sovranumerario degli Enti di area vasta (art. 1, commi 424 e ss., L. n. 190/2014; art. 5 del D.L. n. 78/2015, per quanto attiene lo specifico caso del personale svolgente funzioni di polizia locale).

2.2. Prima di passare ad esaminare i quesiti posti, appare preliminarmente da richiamare in via incidentale, seppur non espressamente evocata nella richiesta di parere, una disposizione contenuta nello Statuto dell'Unione a cui i Comuni istanti aderiscono (art.33) - di analogo tenore sia nella precedente versione vigente sia nell'attuale formulazione della stessa (approvata con deliberazione dell'Assemblea dell'Unione n. 6 del 21.04.2016) - che, dopo aver previsto che l'Unione debba avvalersi *"prioritariamente dell'opera del personale dei singoli Comuni aderenti ricorrendo alla stipulazione di apposita convenzione, a norma dell' art. 30 del D. Lgs. n. 267/2000, ovvero all'istituto del comando, sussistendone gli estremi"*, regola, altresì, la possibilità per l'Unione di assumere personale proprio: tale possibilità viene, infatti, subordinata all'adozione della dotazione organica e al *"previo accordo di programma, adottato dall'Unione e dai singoli Comuni aderenti che disciplini i termini con i quali tale personale, in caso di scioglimento dell'Unione, transiterà nei ruoli organici dei Comuni interessati"*.

La disposizione ora richiamata, che, per la sua natura, non può costituire, in questa sede, oggetto di precipuo esame da parte di questa Sezione - come, del resto, l'interpretazione delle clausole di reintegro del personale inserite nei singoli rapporti di lavoro, la cui valutazione spetta al Giudice ordinario - appare, però, fornire un elemento che avrebbe già potuto indirizzare gli Enti istanti ad una corretta interpretazione del complessivo quadro normativo di riferimento.

2.3. Assolutamente dirimente appare, infatti, il discrimine tra personale originariamente dipendente dai Comuni aderenti all'Unione e a quest'ultima trasferito e personale, di contro, autonomamente assunto dall'Unione stessa.

2.4. Per quanto riguarda la prima fattispecie, peraltro analoga a quella affrontata nella recente deliberazione della Sezione regionale di controllo per il Piemonte (n. 57/2016) citata anche nella richiesta di parere in esame, appare condivisibile l'esito in cui si perviene in quest'ultima deliberazione, ovvero che il Comune, che ha trasferito proprio personale all'Unione, in connessione al trasferimento di proprie funzioni, è legittimato a riassorbire, in caso di scioglimento dell'Unione o di recesso dalla stessa, tale personale, nel rispetto delle sole norme di finanza pubblica inerenti il contenimento della spesa di personale.

In questo senso milita, senza dubbio, la "neutralità assunzionale" (su cui cfr. in particolare Deliberazione Sez. reg. di controllo per la Campania n.11/2014/PAR) dell'operazione di riassorbimento, correttamente evocata nella deliberazione della Sezione Piemonte ora richiamata, tenuto, altresì, conto del disposto dell'art. 1, comma 229, legge 208/2015, che espressamente afferma la sottoposizione anche dell'Unione a un regime limitativo della capacità assunzionale, prevedendosi che "a decorrere dall'anno 2016, fermi restando i vincoli

generali sulla spesa di personale, ... le unioni di comuni possono procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite del 100 per cento della spesa relativa al personale di ruolo cessato dal servizio nell'anno precedente”.

Ad avviso di questa Sezione la legittimazione al riassorbimento del suddetto personale trova, però, la sua fonte principale, seppur indiretta, nell'art. 32, comma 5, del T.U. Enti locali e la sua concreta e imprescindibile declinazione negli Statuti e nelle Convenzioni a cui fa riferimento il menzionato art. 32 T.U. Enti locali. Conseguentemente, per quanto riguarda il riassorbimento del personale originariamente dipendente dai Comuni aderenti all'Unione, ferma la possibilità per il Comune di procedere in tal senso nel rispetto del solo vincolo di finanza pubblica sopra ricordato, non appare postulabile, comunque, in astratto un “obbligo” di riassorbimento del suddetto personale, in quanto occorre far riferimento in concreto alle specifiche discipline contenute nello Statuto dell'Unione o nelle Convenzioni eventualmente adottate, che assumono carattere cogente per i Comuni aderenti.

2.6. In altre parole, il trasferimento di personale ora esaminato, ove trovi espressa previsione nello Statuto dell'Unione è peculiarmente connotato dalla circostanza della sua previsione nella fase genetica del conferimento del personale stesso. Tale trasferimento è, altresì, fortemente caratterizzato dalla circostanza che vengono in considerazione - nella cornice del consolidamento che deve essere operato in materia di personale tra Unione e Comuni aderenti (su cui cfr. deliberazione n. 313/2015/PAR) - gli stessi spazi e capacità assunzionali, originariamente in capo al Comune e poi trasferiti all'Unione, con la conseguenza che il ritrasferimento al Comune - per recesso dall'Unione o scioglimento di quest'ultima - delle funzioni attribuite all'Unione non può che determinare la possibilità di riassorbire il personale originariamente trasferito: in tal caso, dunque, non appaiono venir in rilievo degli spazi o capacità assunzionali potenzialmente in grado di essere impiegate per il perseguimento dell'obiettivo del ricollocamento del personale di Area vasta. Si tratta, infatti, di spazi o capacità assunzionali connessi alle funzioni trasferite all'Unione e che, a seguito dell'uscita del Comune da quest'ultima, non potrebbero che ridursi in capo all'Unione, in quanto non svolgente più il relativo servizio conferitogli dal Comune. In questo appare evidenziarsi la differenza rispetto ad una normale mobilità assunzionalmente neutra, nonché rispetto alla reinternalizzazione del personale comunale trasferito ad una società *in house* (su cui cfr. deliberazione di questa Sezione n. 246/2015/PAR): quest'ultimo organismo appare ontologicamente e funzionalmente diverso dall'Unione e non è soggetto ad analoga e stringente disciplina in tema di contenimento delle spese di personale e relativi spazi assunzionali. Le peculiarità disciplinatorie ora ricordate sembrano determinare il non venire in rilievo in questa prima specifica fattispecie esaminata - che mal si presta ad essere qualificata come nuova assunzione o come ordinaria forma di mobilità, in quanto strettamente e imprescindibilmente connessa al ritrasferimento delle funzioni conferite all'Unione - della normativa prevista per il riassorbimento del personale sovranumerario degli Enti di area vasta (art. 1, commi 424 e ss., L. n. 190/2014; art. 5 del D.L. n. 78/2015), residuando come unica condizione alla possibilità (o obbligo a seconda della presenza o meno di apposita previsione statutaria) di ritrasferimento del personale originariamente comunale dall'Unione al Comune - recedente o a seguito di scioglimento della prima - il necessario rispetto dei limiti della spesa di personale, ovvero che tale ritrasferimento non può determinare un incremento della suddetta spesa rispetto a quella risultante dalla somma

della spesa sostenuta per il personale in servizio presso il Comune e quella relativa alla quota di spesa per il personale in servizio presso l'Unione e gravante sul primo.

2.7. A diverse conclusioni deve, invece, pervenirsi per quanto riguarda la seconda fattispecie sopra isolata, ovvero quella del personale autonomamente assunto dall'Unione. Al riguardo, in primo luogo, deve evidenziarsi come non appare assolutamente calzante il richiamo alla deliberazione n. 4/SEZAUT/2016/QMIG della Sezione Autonomie di questa Corte. Tale deliberazione si riferisce, infatti, al caso di una legge regionale, peraltro anche ad autonomia speciale, che ha espressamente stabilito la soppressione di un ente e il concomitante riassorbimento del personale da parte di altro ente pubblico: com'è evidente, dunque, in questo caso il riassorbimento del personale è espressamente ed eccezionalmente disposto da una disposizione legislativa. Nella richiamata Deliberazione si è, altresì, chiaramente evidenziato l'assoluta centralità e preminenza degli obblighi di finanza pubblica vigenti *in subiecta materia*: pur riconoscendosi un effetto derogatorio dei vincoli assunzionali nell'esercizio finanziario interessato dal trasferimento dei dipendenti, permane *“la necessità di rispettare le disposizioni relative ai limiti di spesa per gli anni a venire e, dunque, non si potrà procedere da parte dell'ente locale ad ulteriori assunzioni discrezionali, né sarà consentito disattendere l'obbligo di riduzione delle spese di personale”*.

2.8. Anche in relazione al trasferimento del personale autonomamente assunto dall'Unione, pur potendosene postulare la neutralità finanziaria *rectius* assunzionale sulla base dei principi ermeneutici sopra richiamati, non potendo trovare, però, tale operazione fondamento nell'originario conferimento *“dai comuni partecipanti delle risorse umane ... necessarie all'esercizio delle funzioni loro attribuite”*, previsto dall'art. 32, comma 5, TUEL, si presenta come un'ordinaria forma di mobilità, sottoposta, dunque, ai vincoli attualmente vigenti. Al riguardo va, conseguentemente ricordato che:

- 1) la Sezione delle Autonomie ha chiarito, in relazione alla concreta applicazione del disposto dell'art. 1, comma 424, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 che *“per il 2015 ed il 2016 agli enti locali è consentito indire bandi di procedure di mobilità riservate esclusivamente al personale soprannumerario degli enti di area vasta. A conclusione del processo di ricollocazione del personale soprannumerario destinatario dei processi di mobilità, è ammissibile indire le ordinarie procedure di mobilità volontaria”*;
- 2) per quanto attiene il personale di polizia svolgente funzioni di polizia locale, questa Sezione ha già avuto modo di esaminare il contenuto della relativa disciplina speciale prevista dall'art. 5 del decreto-legge n. 78 del 2015. Si è, infatti, messo in evidenza (deliberazione n. 131/2016/PAR) che *“la disposizione presuppone la precedente disciplina adottata dalla legge di stabilità per il 2015, n. 190 del 2014, tesa al generale riassorbimento del personale delle province (che, come noto, introduce un regime temporaneamente limitativo alla possibilità, da parte di tutte le pubbliche amministrazioni, di assumere dall'esterno personale a tempo indeterminato), introducendone una differente, aventi tratti peculiari, per il trasferimento del personale di polizia provinciale ai soli comuni (non ad altre pubbliche amministrazioni). L'art. 5 del decreto-legge n. 78 del 2015, prescrive, infatti, in primo luogo, al comma 1, che, in relazione al riordino delle funzioni disposto dall'articolo 1, commi 85 e 89, della legge n. 56 del 2014, il personale appartenente ai corpi ed ai servizi di polizia provinciale transiti nei ruoli degli enti locali per lo svolgimento delle funzioni di polizia municipale, secondo le modalità e le procedure definite con il decreto di cui all'articolo 1, comma 423, della legge n. 190 del 2014. L'esposto comma fa salvo quanto previsto dai successivi commi 2 e 3 del*

medesimo articolo, poiché, da un lato, gli enti di area vasta e le città metropolitane devono preventivamente individuare il personale di polizia provinciale necessario per l'esercizio delle funzioni fondamentali (che, di conseguenza, non transita nei ruoli dei comuni) e, dall'altro, le regioni, con le leggi adottate in attuazione del comma 89 della legge n. 56 del 2014, possono riallocare diversamente le funzioni di polizia amministrativa provinciale ed il relativo personale. All'esito del tale processo, in aderenza a quanto previsto dal comma 1, il successivo comma 4 del citato art. 5 del decreto-legge n. 78 del 2015 dispone che il personale di polizia provinciale non individuato o non riallocato ai sensi degli esaminati commi 2 e 3, sia trasferito ai comuni, singoli o associati (nelle more dell'emanazione del decreto di definizione dei criteri e delle procedure di mobilità, gli enti di area vasta e le città metropolitane possono concordare con i comuni del territorio modalità di avvalimento immediato del personale da trasferire). In particolare, l'art. 5, comma 5, del decreto-legge n. 78 del 2015 introduce una differente disciplina di favore per il transito del (solo) personale di polizia provinciale nei (soli) enti locali, prevedendo che possa avvenire (nei limiti della relativa dotazione organica e della programmazione triennale dei fabbisogni di personale) in deroga sia alle vigenti disposizioni in materia di limitazioni alle spese per il personale (aventi fonte nell'art. 1, commi 557 e 562, della legge n. 296 del 2006) che, soprattutto, a quelle sulle assunzioni (aventi fonte nell'art. 3, comma 5, decreto-legge n. 90 del 2014, convertito dalla legge n. 114 del 2014, e successive modifiche e integrazioni). L'art. 5 del citato decreto-legge n. 78 del 2015, infine, al comma 6, introduce una specifica sanzione in caso di violazione delle descritte norme, prescrivendo che, fino al completo assorbimento del personale di polizia provinciale, è fatto divieto agli enti locali, a pena di nullità, di reclutare personale, con qualsivoglia tipologia contrattuale, per lo svolgimento di funzioni di polizia locale, permettendo solo assunzioni a tempo determinato, esclusivamente per esigenze di carattere stagionale e comunque per periodi non superiori a cinque mesi nell'anno solare, non prorogabili". Nella medesima deliberazione si è avuto, altresì, modo di puntualizzare come la ratio sia quella di conciliare il riassorbimento del personale di polizia provinciale con le eventuali esigenze contingenti e temporanee da parte dei comuni, che possono essere soddisfatte tramite assunzioni a tempo determinato.

2.9. In merito ai principi interpretativi ora richiamati va anche ricordato che il successivo articolo 1, comma 234, della legge n. 208/2015 ha previsto che "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". Tale disposizione, come si evince dalla nota del Dipartimento della Funzione pubblica del 29 febbraio 2016 (prot. n. 10669) ha trovato già applicazione, per quanto attiene proprio il personale di polizia locale, in riferimento ad alcune Regioni, ove non è presente personale di polizia provinciale in sovrannumero o da ricollocare, tra le quali, però, non rientra Regione Lombardia.

3. Ne consegue, dunque, che in questo secondo caso, ovvero di eventuale riassorbimento, da parte dei Comuni aderenti, di personale direttamente assunto dall'Unione, trova applicazione l'ordinario regime di mobilità con i vincoli ora ricordati e allo stato vigenti. Né, in via interpretativa, appaiono ipotizzabili, come proposto nell'istanza di parere in esame, applicazioni analogiche delle disposizioni previste per il riassorbimento del personale sovranumerario degli Enti di area vasta, trattandosi di norme speciali, derogatorie dell'ordinario regime assunzionale, e l'ampliamento del cui ambito applicativo finirebbe per frustrare la *ratio* stessa che ne ha giustificato l'adozione, che, peraltro, come noto, ha anche un ambito temporale ben delimitato e i cui effetti, come emerge dalla nota della Funzione pubblica sopra richiamata, sono in via di superamento, tenuto conto del processo in fase di progressivo completamento della ricollocazione del suddetto personale sovranumerario degli Enti di area vasta.

P.Q.M.

nelle esposte considerazioni è il parere della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Lombardia.

Il Relatore
(dott. Giovanni Guida)

Il Presidente
(dott.ssa Simonetta Rosa)

Depositata in Segreteria
Il 20 luglio 2016
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)