



REPUBBLICA ITALIANA
CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Giorgio Cancellieri	Consigliere
dott. Giuliano Sala	Consigliere
dott. Giancarlo Penco	Consigliere
dott. Giancarlo Astegiano	Primo Referendario
dott. Gianluca Braghò	Referendario
dott.ssa Alessandra Olessina	Referendario
dott. Massimo Valero	Referendario (relatore)

nell'adunanza del 20 novembre 2008

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la nota n. 19718 e 12055 del 24 ottobre 2008, pervenuta a questa Sezione in data 7 novembre 2008, con la quale i Sindaci dei Comuni di Lonate Pozzolo (Va) e Ferno (Va) hanno chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista la deliberazione n. 1/pareri/2004 del 3 novembre 2004 con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento e sulla formulazione dei pareri previsti dall'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta proveniente dai Sindaci dei Comuni di Lonate Pozzolo e Ferno;

Udito il relatore, dott. Massimo Valero

PREMESSO

I Sindaci dei Comuni di Lonate Pozzolo e Ferno, enti che nell'anno 2001 hanno costituito un'Unione per la gestione di numerose funzioni istituzionali, hanno chiesto alla Sezione se il ritrasferimento ai Comuni di dipendenti in occasione della riorganizzazione di tale ente, incida sui limiti di spesa per il personale e se l'Unione possa beneficiare di tale ritrasferimento di personale al fine di poter effettuare assunzioni di personale per le residue funzioni intestatele.

IN VIA PRELIMINARE

La richiesta di parere in esame è formulata ai sensi dell'art.7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, la quale dispone che le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane possono chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti "*pareri in materia di contabilità pubblica*". Tale funzione consultiva è compresa nell'ampio quadro di competenze che la legge n. 131 del 2003, recante adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha attribuito alla Corte dei conti.

La Sezione, preliminarmente, è chiamata a pronunciarsi sull'ammissibilità della richiesta.

Quanto all'individuazione dell'organo legittimato a inoltrare le richieste di parere dei Comuni, occorre premettere che la Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti, con documento approvato nell'adunanza del 27 aprile 2004, ha fissato principi e modalità di esercizio dell'attività consultiva, al fine di garantire l'uniformità di indirizzo in materia, limitando l'ammissibilità delle richieste, sul piano soggettivo, agli organi rappresentativi degli Enti (nel caso del comune, il Sindaco o, nel caso di atti di normazione, il Consiglio comunale). Inoltre si è ritenuto che la mancata costituzione del Consiglio delle Autonomie Locali non costituisca elemento ostativo all'ammissibilità della richiesta, poiché l'art.7, comma 8, della legge n. 131/2003 usa la locuzione "di norma", non precludendo, quindi, in linea di principio, la richiesta diretta da parte degli enti.

In tal senso, questa Sezione, con deliberazione n. 1 in data 4 novembre 2004, ha già precisato che "non essendo ancora costituito in Lombardia il Consiglio delle autonomie, previsto dall'art. 7 della legge

costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, che modifica l'art. 123 della Costituzione, i Comuni possono, nel frattempo, chiedere direttamente i pareri alla Sezione regionale”.

Pertanto, sotto il profilo della legittimazione soggettiva, la richiesta in oggetto, proveniente dai Sindaci dei Comuni di Lonate Pozzolo (Va) e Ferno (Va), deve essere presa in esame.

Riguardo alle altre condizioni di ammissibilità, si osserva che la richiesta di parere non risulta, allo stato degli atti sottoposti alla Sezione dal soggetto richiedente, che interferisca con le funzioni di controllo o giurisdizionali svolte dalla magistratura contabile e neppure con alcun altro giudizio civile o amministrativo che sia in corso; risulta inoltre rientrare nella materia della contabilità pubblica, poiché attiene alla corretta interpretazione di norme in materia di spesa degli enti locali; infine, ha carattere generale.

Pertanto, la richiesta di parere proveniente dai Sindaci dei Comuni di Lonate Pozzolo e Ferno è ammissibile e può essere esaminata nel merito.

NEL MERITO

I Comuni di Lonate Pozzolo e di Ferno hanno costituito, ai sensi dell'art. 32 del d.lgs. n. 267/2000 (TUEL) un'Unione fra i due enti, allo scopo di esercitare congiuntamente una pluralità di funzioni di loro competenza ¹. A norma dell'articolo citato lo statuto dell'Unione, ricompresa tra gli enti locali, deve individuare, oltre gli organi dell'ente e le modalità per la loro costituzione, anche le funzioni svolte dall'Unione e le corrispondenti risorse. L'Unione - alla quale si applicano, in quanto compatibili, i principi previsti per l'ordinamento dei comuni - ha potestà regolamentare per la disciplina della propria organizzazione, per lo svolgimento delle funzioni ad essa affidate e per i rapporti anche finanziari con i comuni che la costituiscono.

Oltre alle risorse finanziarie e strumentali, gli enti costituenti possono conferire all'Unione risorse umane: nel caso in esame, i Comuni di Lonate Pozzolo e di Ferno, all'atto del conferimento delle funzioni all'Unione, hanno trasferito all'ente, mediante procedura di mobilità, il personale dipendente che al momento

¹ Si rammenta che l'art.2, comma 28 della legge 24-12-2007 n. 244 (legge finanziaria 2008) ha disposto che ai fini della semplificazione della varietà e della diversità delle forme associative comunali e del processo di riorganizzazione sovracomunale dei servizi, delle funzioni e delle strutture, ad ogni amministrazione comunale è consentita l'adesione ad una unica forma associativa per ciascuna di quelle previste dagli articoli 31, 32 e 33 del TUEL, fatte salve le disposizioni di legge in materia di organizzazione e gestione del servizio idrico integrato e del servizio di gestione dei rifiuti. A partire dal 1° gennaio 2009, se permane l'adesione multipla ogni atto adottato dall'associazione tra comuni è nullo ed è, altresì, nullo ogni atto attinente all'adesione o allo svolgimento di essa da parte dell'amministrazione comunale interessata. Il comma richiamato non si applica per l'adesione delle amministrazioni comunali ai consorzi istituiti o resi obbligatori da leggi nazionali e regionali.

della costituzione dell'Unione era in servizio presso gli uffici preposti allo svolgimento delle funzioni conferite all'Unione.

Dalla richiesta di parere emerge inoltre che l'Unione ha successivamente proceduto ad effettuare ulteriori assunzioni di personale per l'espletamento delle funzioni attribuite dai due Comuni: per quanto non sia espressamente dichiarato nella richiesta, la relativa spesa avrà avuto ripercussioni anche sul bilancio dei due Comuni (con un incremento dei conferimenti all'Unione).

A seguito della riorganizzazione dell'Unione, ai due Comuni verrà ora ritrasferito il personale già transitato all'ente in mobilità, oltre al nuovo personale da ultimo richiamato, e questa circostanza comporterà effetti sui limiti di spesa per il personale dei Comuni partecipanti all'Unione.

Occorre chiarire preliminarmente che, in generale, la gestione associata dei servizi da parte dei Comuni (anche mediante il conferimento di funzioni ad un'Unione ex art. 32 TUEL) deve ritenersi finalizzata al perseguimento di obiettivi di maggiore efficacia, efficienza ed economicità nella resa dei servizi stessi.

Lo stesso servizio svolto da ciascun Comune, con proprio personale, se svolto dall'Unione, mediante una razionalizzazione (ad esempio, con economie di scala) dell'impiego delle risorse, fra le quali le risorse umane, può incidere positivamente sulle finanze degli enti partecipanti. Con la possibilità di costituire l'Unione di Comuni, in sintesi, viene incentivata la collaborazione fra gli enti territoriali al fine sia di rendere servizi migliori che di contenere i costi.

Il quesito in esame attiene da un lato, all'incidenza sulla spesa per il personale nel caso di retrocessione di dipendenti dall'Unione ai Comuni partecipanti e, dall'altro, la possibilità di procedere o meno ad assunzioni di personale da parte dell'Unione. Per quanto attiene a quest'ultimo aspetto, si sottolinea che la decisione in ordine a questa possibilità spetta solo ed esclusivamente all'Unione e, per quanto di competenza in base all'organizzazione dell'Unione, ai Comuni che ne fanno parte, i quali, peraltro, al fine di assumere le determinazioni di loro competenza, nell'ambito della loro discrezionalità e senza alcun vincolo, possono riferirsi alle conclusioni contenute nel presente parere.

La disciplina vincolistica in materia di spese di personale, progressivamente introdotta dal legislatore nelle leggi finanziarie e nelle varie manovre correttive di finanza pubblica (si richiama, in proposito, l'ultimo intervento in materia, avvenuto con la L. 6 agosto 2008, n. 133, di conversione in legge del d.l. 25 giugno 2008, n. 112), non prende espressamente in esame il trasferimento di funzioni e di personale dai Comuni alle Unioni. Ciononostante, considerata la finalità della normativa diretta a

evitare incrementi di spesa di personale, si ritiene che il contenimento dei costi del personale deve verificarsi sotto il profilo sostanziale a tutti i livelli.

Pertanto, come già affermato in altre occasioni da questa Sezione e recentemente ribadito con deliberazione n.81/pareri/2008 del 22 ottobre 2008, per la determinazione dell'importo rilevante ai fini del calcolo dei limiti di spesa per il personale, in assenza di una diversa specifica disciplina legislativa, occorre sommare alla spesa di personale propria, la quota parte di quella sostenuta dall'Unione dei Comuni. In questo modo, la finalità perseguita dal legislatore potrà considerarsi raggiunta ove la somma delle spese di personale sostenute nell'anno di riferimento dai singoli Comuni che costituiscono l'Unione e quella di quest'ultima sia rispettosa dei limiti annualmente imposti dalle Leggi finanziarie.

Il rafforzamento del processo di svolgimento di funzioni in comune fra più enti mediante la costituzione di Unioni e il contenimento della spesa di personale degli enti territoriali sono espressione di un'unica esigenza e, pertanto, il dato relativo alla spesa di personale da prendere in considerazione non può essere solo quello di ciascun Comune o dell'Unione poiché si tratterebbe di un dato incompleto e fuorviante (anche per le operazioni elusive dei vincoli cui potrebbe prestarsi) ma quello complessivo degli enti e dell'Unione. Con la conseguenza che i trasferimenti di personale, a qualsiasi titolo, fra i Comuni e le Unioni di cui fanno parte, in entrambe le direzioni, devono tener conto della somma complessiva delle spese calcolata sommando tutti i dati degli enti che costituiscono l'Unione e, ovviamente, quelli di quest'ultima.

Questa conclusione risulta rafforzata dalla norma contenuta nel comma 1, dell'art. 76 del già citato d.l. n. 112/2008, come convertito in L. n. 133/2008, nella parte in cui include fra le spese di personale dell'ente anche quelle sostenute da tutti i soggetti esterni, a vario titolo partecipati dall'ente locale.

L'intento del legislatore, così ribadito, è evidentemente quello di non limitarsi ad una considerazione puramente formale delle spese di personale di ciascun ente, ma di valutare, da un punto di vista sostanziale, l'entità delle stesse al fine di evitare incrementi incontrollati. In quest'ottica, la disciplina vincolistica in materia di personale non può non essere intesa come riferibile non soltanto all'ente stesso, ma anche a tutte le forme di cooperazione interlocale oltre che di esternalizzazione in senso stretto, le quali, altrimenti, potrebbero costituire strumenti di elusione dei vincoli di legge (in tal senso si è recentemente espressa questa Sezione con deliberazione n. 79/pareri/2008 del 22 ottobre 2008).

Pertanto, il dato relativo alla spesa per il personale transitato in mobilità all'Unione che venga retrocesso agli enti partecipanti dovrà essere consolidato al dato della corrispondente spesa dei Comuni presso i quali faranno rientro tali dipendenti.

Dovendo essere conteggiata nella spesa complessiva per il personale dei Comuni nell'annualità in cui si verificherà il rientro dei dipendenti, tale spesa soggiacerà ai parametri di contenimento delle spese previsti dalla legge al momento della riassunzione negli enti di provenienza ed alle conseguenze previste in caso di violazione dei parametri stessi.

Parimenti, qualora l'Unione intenda procedere a nuove assunzioni per l'espletamento delle residue funzioni trasferite dai Comuni (nel caso in cui i Comuni non ricorrano nuovamente all'istituto della mobilità di propri dipendenti verso l'Unione), dovrà tener conto del dato complessivo della spesa per il personale consolidato con gli enti partecipanti.

P.Q.M.

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore
(Dott. Massimo Valero)

Il Presidente
(Dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria
il 24 novembre 2008
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)