



REPUBBLICA ITALIANA

LA

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 9 maggio 2012 composta da:

Dott.ssa Enrica DEL VICARIO	Presidente
Dott. Aldo CARLESCHI	Consigliere
Dott. Giampiero PIZZICONI	Referendario
Dott. Tiziano TESSARO	Referendario
Dott. Francesco MAFFEI	Referendario
Dott.ssa Francesca DIMITA	Referendario relatore

VISTO l'art. 100, secondo comma, 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 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 modificato da ultimo con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 del 19 giugno 2008 con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria la Sezione regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000;

VISTA la Legge 5 giugno 2003, n. 131 recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla Legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3", ed in particolare, l'art. 7, comma 8°;

VISTI gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004, come modificati e integrati dalla delibera n.9/SEZAUT/2009/INPR del 3 luglio 2009 e, da ultimo dalla Deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/CONTR del 17 novembre 2010;

VISTA la richiesta di parere inoltrata dal Sindaco del comune di Fossalta di Portogruaro, prot. n. 2512 del 19 marzo 2012, acquisita al prot. CdC n. 0002177-21/03/2012-SC_VEN-T97-A;

VISTA l'ordinanza del Presidente n. 23/2012 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il relatore

FATTO

Il Comune di Fossalta di Portogruaro (oltre 5.000 abitanti) ha costituito con il Comune di Teglio Veneto (meno di 5.000 abitanti) una Unione di Comuni, che gestisce, per conto di entrambi, il servizio sociale, con l'apporto di un assistente sociale, dipendente dell'Unione.

A seguito delle dimissioni di quest'ultimo, si è posta la necessità di coprire il relativo posto.

A tal fine, il Sindaco di Fossalta, richiamando la normativa che prevede divieti e vincoli nelle assunzioni per gli enti non soggetti al patto di stabilità, dà atto della circostanza che l'Unione, considerando il dato aggregato, non rispetterebbe né il rapporto spesa personale/spesa corrente, imposto dall'art. 76, comma 7,

del D.L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla Legge 6 agosto 2008, n. 133, né il limite previsto dall'art. 1, comma 562, della Legge Finanziaria per il 2007.

Nella necessità garantire la funzionalità del servizio sociale, mantenendone la gestione in capo all'Unione ovvero reinternalizzandola (riportandola, cioè, all'interno dell'ente), il Sindaco del Comune di Fossalta pone i seguenti quesiti:

- se l'annoverabilità dei servizi sociali tra le funzioni fondamentali ed obbligatorie dell'ente locale, ai sensi dell'art. 21, comma 3, lett. f), della Legge 5 maggio 2009, n. 42, costituisca ragione di deroga al divieto di nuove assunzioni, di cui all'art. 76, comma 7, del D.L. 112 del 2008, così come modificato dall'art. 14, comma 9, del D.L. 31 maggio 2010, n. 78;
- se debbano considerarsi ricomprese nel divieto di cui al citato art. 76, comma 7, del D.L. 112 del 2008 anche le procedure di mobilità da altro ente;
- se, sempre in considerazione dell'essenzialità ed infungibilità del ruolo dell'assistente sociale, possa derogarsi ai vincoli assunzionali imposti dall'art. 1, comma 562, della Legge 27 dicembre 2006, n. 296 agli enti non soggetti al patto di stabilità, nella specie, mediante affidamento a soggetto esterno di incarico di collaborazione autonoma ai sensi dell'art. 7, comma 6, del D.lgs. 30 marzo 2001, n. 165;
- se il suddetto incarico possa essere affidato alla luce del divieto di utilizzare collaboratori esterni "per lo svolgimento di funzioni

ordinarie”, previsto dall’art. 7, comma 6, del D.lgs. 165/2001;

-se, infine, nell’ipotesi di riconduzione del servizio de quo all’interno dell’ente, il posto vacante di assistente sociale possa essere coperto mediante ricorso alla “mobilità” di cui all’art. 30 del D.lgs. 165/2001, pur mancando “la mobilità in uscita” (fuoriuscita di una unità di personale, sempre in mobilità, verso un altro ente).

DIRITTO

Della richiesta di parere pervenuta alla Sezione deve esaminarsi, in primo luogo, l’ammissibilità, sotto il profilo soggettivo e sotto quello oggettivo, alla luce dei criteri elaborati dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti (atto di indirizzo del 27 aprile 2004 e deliberazione n. 5/AUT/2006 del 10 marzo 2006).

Sotto il profilo soggettivo, la richiesta deve ritenersi senz’altro ammissibile, atteso che proviene da un Comune – ente che, in caso di mancata istituzione del Consiglio delle Autonomie, è legittimato a porre quesiti alle Sezioni Regionali di controllo – e, per esso, dall’organo politico e di vertice, rappresentante legale dell’ente medesimo.

Sotto il profilo oggettivo, deve essere verificata l’attinenza della questione alla materia della “contabilità pubblica”, così come delineata nella Deliberazione delle Sezioni Riunite n. 54/CONTR del 17 novembre 2010 ed, ancor prima, nella citata deliberazione della Sezione Autonomie n. 5/AUT/2006, nonché la generalità ed astrattezza dei quesiti posti dall’ente richiedente.

Quanto al primo aspetto, è sufficiente osservare che, proprio nella citata deliberazione delle Sezioni Riunite, la Corte ha postulato la piena attinenza alla materia della contabilità pubblica delle questioni che involgono l'interpretazione di norme, impositive di limiti e divieti, finalizzate al contenimento della spesa di personale e, più in particolare, al controllo degli organici degli enti locali (quali, ad es. l'art. 1, commi 557 e 562 della L. 296/2006, l'art. 76, comma 4, del D.L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito con la Legge 6 agosto 2008, n. 133, l'art. 14, comma 9, del D.L. 31 maggio 2010, n. 78, convertito con la Legge 30 luglio 2010, n. 122), in quanto destinate inevitabilmente a riflettersi *“sulla sana gestione finanziaria degli Enti e sui pertinenti equilibri di bilancio”*.

Quanto al carattere generale ed astratto dei quesiti prospettati, questa Sezione si limiterà a formulare considerazioni sulla base dei principi normativi che regolano le materie coinvolte, senza orientare l'ente verso una specifica scelta gestionale ed organizzativa, di esclusiva competenza dello stesso, onde evitare di incidere direttamente sull'attività amministrativa ovvero di interferire con le altre funzioni della Corte.

La richiesta di parere, dunque, può ritenersi ammissibile anche sotto il profilo oggettivo.

Nel merito, prima di affrontare i singoli quesiti, appare opportuno offrire un quadro, sia pure sintetico, della disciplina applicabile alle Unione di Comuni in materia di divieti e vincoli assunzionali.

Sul punto, la Sezione si è già espressa (deliberazione 212/2012/PAR), affermando, anche sulla scorta dei principi enucleati da altre Sezioni della Corte (Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazioni nn. 208/2010/PAR e 13/2011/PAR), che, alle Unioni di Comuni, si applichi la disciplina vincolistica prevista per gli enti non soggetti al patto di stabilità e, quindi:

- il limite fissato dall'art. 1, comma 562, della Legge Finanziaria per il 2007 (296/2006), costituito dall'ammontare delle spese sostenute, per il personale, nell'anno 2004 (ora 2008, a seguito della modifica introdotta dall'art. 4 ter, comma 10, della Legge 26 aprile 2012 n. 44, di conversione, con modifiche, del D.L. 2 marzo 2012, n. 16);
- il limite previsto dall'art. 76, comma 7, del D.L. 112/2008 (così come modificato dall'art. 14, comma 9, del D.L. 78/2010 e, da ultimo, dall'art. 28, comma 11 quater, del D.L. 201/2011, convertito nella Legge 214/2011), consistente nel rispetto, a decorrere dall'anno 2011, di un rapporto tra spesa di personale e spesa corrente non superiore al 50%.

Per quanto concerne il turn over, alle Unioni di Comuni, quali enti non soggetti al patto di stabilità, si applica il limite di cui al già citato art. 1, comma 562, della Legge 296 del 2006, ossia quello delle cessazioni complessivamente intervenute nell'anno precedente, e non si applica, invece, il secondo enunciato del primo capoverso del comma 7 dell'art. 76, del D.L. 112 del 2008,

secondo cui gli enti rispettosi del rapporto percentuale spesa corrente/spesa personale, a decorrere dal 2011, possono procedere ad assunzioni nei limiti del 20% (elevato al 40%, dall'art. 4 ter, comma, 10 della Legge 44 del 2012) delle cessazioni intervenute nell'anno precedente (sul punto, Corte dei Conti, Sezioni Riunite, 20/CONTR/2011 e 46/CONTR/2011 ed, ancor prima, 3/CONTR/2011, 4/CONTR/2001 e 5/CONTR/2011, che considerano norma di specie, rispetto a quella contenuta nel comma 7 dell'art. 76, il comma 562 dell'art.1 della Legge 296/2006).

La Corte, peraltro, ha evidenziato che il dato della spesa del personale, ai fini dei vincoli suddetti, debba essere considerato a livello di aggregato, sommando alla spesa per il personale di ciascun ente la quota parte dallo stesso sostenuta all'interno dell'unione (Corte dei Conti, Sezione Autonomie, deliberazione 8/2011/QMIG).

Il richiamo, da parte dell'ente richiedente, all'istituto della mobilità esterna, quale strumento alternativo all'assunzione, per far fronte alle carenze in organico, rende necessario, sempre in via preliminare, l'esame della relativa disciplina legislativa nonché dei principi enunciati, in materia, dalla Corte.

L'art. 1, comma 47, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 consente le operazioni di mobilità, anche intercompartimentale, tra enti sottoposti a vincoli in materia di assunzioni a tempo indeterminato e, nel caso degli enti locali, che abbiano rispettato

il patto di stabilità nell'anno precedente (ove allo stesso assoggettati).

Sull'argomento, la Sezione delle Autonomie ha affermato che *“la mobilità (...) tra amministrazioni sottoposte a disciplina limitativa, è libera in quanto tale modalità di trasferimento non genera alcuna variazione della spesa complessiva e quindi l'operazione risulta neutra per la finanza pubblica”* (21/2009/QMIG, dianzi citata).

Le relative operazioni, in entrata ed in uscita, devono essere caratterizzate da contestualità e reciprocità (Corte dei Conti, Sezioni Riunite, deliberazione n. 53/CONTR/10).

In un'ottica di spesa complessiva del comparto, la mobilità in entrata, correlata ad una mobilità in uscita, in presenza dei suddetti presupposti, viene ad essere considerata operazione neutra sotto il profilo finanziario: in uscita e per l'ente che cede l'unità di personale, essa non concretizza una cessazione, da computare ai fini della quota di assunzioni normativamente prevista, ed, in entrata, per l'ente che acquisisce l'unità, non costituisce nuova assunzione (deliberazione 59/CONTR/10; deliberazione della Sezione n. 287/2011/PAR e, prima ancora, deliberazione n. 227/2010/PAR).

E' d'uopo ricordare che il ricorso a qualunque forma di mobilità – sia da parte sia degli enti soggetti a patto che di quelli non soggetti - è, altresì, subordinata alla previa effettuazione della c.d. ricognizione del personale in sovrannumero o in eccedenza, di

cui all'art. 33, commi 1 e 2, del D.lgs. 165/2001, così come modificati dall'art. 16, comma 1, della legge n. 183 del 14 novembre 2011 (deliberazione della Sezione n. .

Al fine completare il quadro normativo e concettuale di riferimento, occorre, infine, richiamare la disciplina legislativa ed i principi elaborati dalla Corte in materia di rapporto di collaborazione coordinata e continuativa, al quale pure si ipotizza di fare ricorso per ovviare alla carenza del posto di assistente sociale.

L'art. 7, comma 6, del D.lgs. 165/2001 subordina la possibilità di utilizzare tale tipologia di rapporti alla ricorrenza di rigorosi presupposti, quali: la provenienza esterna del soggetto destinatario; la corrispondenza dell'oggetto della prestazione alle competenze dell'amministrazione; la temporaneità della prestazione; l'autonomia del prestatore; la congruità e proporzionalità del corrispettivo pattuito; l'impossibilità oggettiva di avvalersi di risorse umane già disponibili all'interno dell'organico dell'ente.

La norma, a seguito delle modifiche introdotte, da ultimo, dall'art. 3, comma 76, della Legge 24 dicembre 2007, n. 244, inoltre, vieta espressamente la stipulazione di contratti di collaborazione "per lo svolgimento di funzioni ordinarie", sanzionando, con una specifica ipotesi di responsabilità amministrativa, la violazione del divieto.

L'obiettivo perseguito è quello di conciliare le esigenze

organizzative delle amministrazioni con i principi inderogabili posti a fondamento di una corretta e razionale organizzazione (art. 1, D.lgs. 165/2001), con le regole preordinate al reclutamento del personale di cui all'art. 97 della Costituzione (anche art. 35 del Dlgs. 165/2001), e con la necessità di arginare il fenomeno patologico del c.d. "precariato".

Elemento caratterizzante del settore pubblico, infatti, è il fabbisogno ordinario, ossia quello connesso allo svolgimento dei compiti istituzionali della singola amministrazione, da fronteggiare attraverso la dotazione organica, le cui esigenze di copertura, evidentemente di carattere continuativo e duraturo, trovano soddisfazione solo ed esclusivamente con le assunzioni a tempo indeterminato.

In generale, dunque, è possibile far ricorso a tipologie di lavoro flessibile per far fronte ad esigenze eccezionali e temporanee (es. realizzazione di un progetto speciale, che rientri comunque nelle competenze dell'ente), dovendo, per quelle di carattere permanente e duraturo, provvedere attraverso una adeguata e tempestiva programmazione del fabbisogno di personale e la riqualificazione di quello già in organico.

Non può sfuggire, infatti, che l'attribuzione di incarichi per lo svolgimento di funzioni ordinarie si traduca in una forma anomala di assunzione, elusiva oltre che delle disposizioni in materia di accesso al pubblico impiego anche di quelle finalizzate al contenimento della spesa di personale.

Deve, infine, ricordarsi che, il legislatore, con la Legge di stabilità per il 2012, ha esteso l'applicazione dell'art. 9, comma 28, del D.L. 78/2010, che impone il contenimento della spesa per le collaborazioni coordinate e continuative entro il limite del 50 per cento di quella sostenuta, per le stesse finalità, nell'anno 2009, anche agli enti locali (sul punto, vedasi deliberazione di questa Sezione n. 185/2012/PAR).

Alla luce dei principi sin qui delineati, occorre esaminare i singoli quesiti posti dal Comune richiedente.

1) ci si chiede se la natura fondamentale del servizio sociale gestito, per conto degli enti aderenti, e l'essenzialità ed infungibilità della figura dell'assistente sociale, possano giustificare una deroga al divieto assoluto di nuove assunzioni.

La Sezione, pur confermando che il servizio sociale, sussumibile nella voce "settori sociali", di cui alla lett. f), del comma 3, dell'art. 21 della Legge 42/2009, costituisca una funzione fondamentale dell'ente, esclude che ciò possa legittimare una deroga al divieto di cui all'art. 76, comma 7, del D.L. 112/2008.

Ciò anche alla luce del nuovo disposto dell'art. 4 ter, comma 10, lett. b), del D.L. 2 marzo 2012 n. 16, convertito, con modifiche, dalla Legge n. 44 del 2012, il quale, nel modificare l'art. 76, comma 7, del D.L. 112/2008, ha aggiunto, dopo il primo periodo, il seguente inciso: *"Ai soli fini del calcolo delle facoltà assunzionali, l'onere per le assunzioni del personale destinato allo svolgimento delle funzioni in materia di polizia locale, di*

istruzione pubblica e del settore sociale è calcolato nella misura ridotta del 50 per cento; le predette assunzioni continuano a rilevare per intero ai fini del calcolo delle spese di personale previsto dal primo periodo del presente comma”.

La disposizione in esame, all'evidenza, pur avendo attribuito particolare rilevanza ad alcune delle funzioni fondamentali individuate dall'art. 21, comma 3, lett. b), c) ed f), della Legge 42 del 2009 ed avendo previsto un dimezzamento dell'onere relativo alle assunzioni necessarie a garantirne lo svolgimento, ha ribadito che, ai fini del calcolo della spesa di personale, ovvero ai fini della verifica della incidenza delle spese di personale su quelle correnti, le assunzioni debbano essere computate per intero.

Né può ritenersi utile, nella specie, il richiamo all'art. 76, comma 7, del D.L. 112/2008 - così come modificato dall'art. 1, comma 118, del D.L. 220/2010 e, di recente, dall'art. art. 4 ter, comma 10, lett. f), del D.L. 16 del 2012 - secondo cui gli enti locali, nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o inferiore al 35% delle spese correnti, possono derogare al limite del 40%, previsto dall'art. 76, comma 7, e possono procedere ad *“assunzioni per turn over che consentano l'esercizio delle funzioni fondamentali previste dall'art. 21, comma 3, lett. b) della Legge 5 maggio 2009, n. 42; in tal caso le disposizioni di cui al secondo periodo trovano applicazione solo in riferimento alle assunzioni del personale destinato allo svolgimento delle funzioni in materia di istruzione pubblica e del settore sociale”* (inciso aggiunto dal

citato art. 4 ter).

La deroga, infatti, si riferisce solo ai casi in cui l'ente si sia mantenuto entro un certo valore del rapporto percentuale spesa personale / spesa corrente, inferiore a quello massimo consentito (ciò che, nella specie, non è avvenuto), ed incide esclusivamente sul turn over.

La stessa, comunque, non si applica agli enti non soggetti al patto di stabilità.

Come già rilevato, questi ultimi, sotto il profilo dei vincoli alle facoltà assunzionali (oltre che della spesa), restano soggetti a quanto previsto dal comma 562 dell'art. 1 della Legge 296/2006, considerata quale norma speciale (Sezioni Riunite, deliberazioni nn. 46/CONTR/11, 20/CONTR/11 ed, ancor prima, 3/CONTR/11, 4/CONTT/11 e 5/CONTR/11).

La norma, in ogni caso, disciplina una fattispecie alquanto specifica, individuata dal legislatore nell'ambito della più generale previsione del comma 7, parte seconda dell'art. 76 cit.

Trattasi di disposizione di carattere eccezionale e derogatorio e, quindi, di stretta interpretazione.

Pur comprendendo le obiettive difficoltà prospettate dal Comune di Fossalta, la previsione, solo a determinate condizioni, della possibilità di assumere oltre una determinata percentuale, esclude che la necessità di fronteggiare le esigenze di continuità di un servizio dell'ente, quand'anche fondamentale, possa costituire, di per sé ed in generale, fonte di deroga alle disposizioni impositive

dei predetti vincoli e limiti assunzionali.

2) l'Ente si chiede, poi, se, tra le "assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale", vietate dall'art. 76, comma 7, cit., debba annoverarsi anche il ricorso alla mobilità.

Richiamando i principi enunciati nelle premesse, deve ribadirsi che, in presenza dei determinati presupposti – assoggettamento di entrambi gli enti ai vincoli di assunzione, osservanza del patto di stabilità e degli obiettivi legislativi finalizzati alla riduzione della spesa - la mobilità c.d. esterna costituisce una operazione neutra per la finanza pubblica.

Tra gli obiettivi legislativi in tema di riduzione della spesa e, segnatamente, della spesa di personale, vi è senz'altro quello imposto dall'art. 76, comma 7, del D.L. 112/2008, che fissa il tetto massimo della incidenza, in termini percentuali, della spesa di personale sulla spesa corrente.

L'inosservanza del precetto in esame fa sì che l'operazione di mobilità non possa essere considerata neutrale per la finanza pubblica e che debba essere qualificata quale "assunzione vietata", ai fini della norma in esame.

Ne consegue che il divieto assoluto di assunzione, che sanziona gli enti locali inadempienti, si estende anche alle operazioni di mobilità in entrata (deliberazione di questa Sezione nn. 287/2011/PAR).

3) L'ente si chiede, inoltre, se l'obbligatorietà del servizio sociale

nonchè l'infungibilità ed essenzialità del ruolo dell'assistente sociale, unitamente alla peculiarità del bilancio dell'Unione, possano consentire di derogare all'obbligo di contenimento delle spese, legittimando, in particolare, l'instaurazione di un rapporto di collaborazione coordinata e continuativa, ex art. 7, comma 6, del D.lgs. 165/2001.

Come si è detto, con riferimento a siffatta tipologia di rapporti, il legislatore ha introdotto un limite *ad hoc*, costituito dal 50% della spesa sostenuta, per il medesimo scopo, nell'anno 2009 (in proposito, le Sezioni Riunite, nella recente deliberazione 11/CONTR/2012, hanno osservato che *"Il principio di fondo che è possibile trarre dalla norma è quello della riduzione della spesa per le diverse forme di lavoro flessibile essendo desumibile un chiaro favor del legislatore per l'instaurazione da parte delle pubbliche amministrazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato. A Tale aspetto che attiene alle tipologie dei rapporti non stabili si affianca un altrettanto generale intento di riduzione nel tempo della spesa di personale che la investe nel suo complesso e si specifica in distinti limiti in relazione al modello contrattuale adottato"*), di recente, applicabile anche agli enti locali.

In ogni caso ed in via generale, è, altresì, applicabile il limite di incidenza della spesa per il personale sulla spesa corrente, di cui all'art. 76, comma 7, D.L. 112/2008.

Le Sezioni Riunite, nel definire l'aggregato di spesa da prendere in

considerazione proprio ai fini dell'applicazione della citata disposizione, infatti, hanno affermato la necessità "*di considerare una nozione di spesa di personale più articolata*", analoga a quella individuata dal comma 557 dell'art. 1 della Legge 296/2006, comprensiva, tra le altre, anche delle spese sostenute per i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa (deliberazione 27/CONTR/11).

Di tale ultimo limite non è ipotizzabile - in quanto normativamente non prevista - alcuna deroga in ragione della natura, fondamentale ed obbligatoria, del servizio nell'ambito del quale il collaboratore è destinato ad operare.

Considerato, dunque, che l'aggregato della spesa per il personale dell'Unione e dei Comuni di Fossalta di Portogruaro e di Teglio Veneto supera il limite del 50% della spesa corrente, deve escludersi la possibilità, per l'Unione medesima, di ricorrere a rapporti di collaborazione.

4) sul quarto quesito, anche al fine di non offrire, in sede di attività consultiva, una indebita copertura a scelte gestionali dell'ente richiedente, dagli eventuali riflessi anche sul piano della responsabilità amministrativo – contabile, si ritiene opportuno semplicemente ribadire che il ricorso a rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, ai sensi dell'art. 7, comma 6, del Dlgs. 165/2001, non è consentita per lo svolgimento di funzioni ordinarie dell'ente, cui deve certamente ricondursi il servizio sociale.

Come si è evidenziato, la norma regolatrice, ossia l'art. 7, comma 6, del D.lgs. 165/2001, ha inteso evitare che tali rapporti si trasformino in uno strumento per colmare le lacune ordinarie dell'attività dell'ente, vincolando a rigorosi requisiti, tra i quali, quello della temporaneità dell'esigenza cui deve farsi fronte, la legittimità della stipula dei relativi contratti.

E' evidente che la straordinarietà e temporaneità dell'esigenza da soddisfare mediante il reclutamento del collaboratore non possa ritenersi sussistente laddove l'instaurazione del rapporto sia finalizzata a garantire la funzionalità di un servizio fondamentale dell'ente, mediante la copertura di un posto stabile nella pianta organica del medesimo.

In tal caso, infatti, di verificherebbe soltanto la "sostituzione" di un rapporto a tempo indeterminato con un rapporto flessibile, nell'impossibilità di procedere, come sarebbe naturale e fisiologico, ad una nuova assunzione.

Non può sfuggire che l'impiego di collaboratori "esterni" per soddisfare il fabbisogno ordinario, oltre a concretizzare una palese violazione dell'art. 7, comma 6 del D.lgs. 165/2001, non sarebbe conforme al principio di "autosufficienza organizzativa" dell'ente, di norma, perseguito attraverso la programmazione triennale del personale (su identica questione, di recente Sezioni Riunite per la Regione Siciliana, deliberazione n. 22/2012/PAR; ancora, deliberazioni di questa Sezione nn. 83/2011/PAR e 9/2008/PAR).

5) Infine, l'ente richiedente si chiede se, nell'ipotesi di

internalizzazione del servizio, il ricorso alla mobilità in entrata, di cui all'art. 30 del D.lgs. 165/2001, in assenza di una corrispondente mobilità in uscita, non potendo configurarsi come mobilità "per compensazione", debba essere considerata assunzione (con il conseguente assoggettamento al limite del 20%, ora 40%, previsto dall'art. 76, comma 7, del D.L. 112/2008).

Sul punto, è sufficiente ricordare che la mobilità in entrata – qualora intervenga tra enti assoggettati ad analogo regime in materia di vincoli e limiti assunzionali – va valutata in un'ottica di spesa complessiva di comparto, sicché risulta neutra e non configura una nuova assunzione (così come la corrispondente cessazione per mobilità non va considerata cessazione tout court); viceversa, quando tali condizioni non si verificano, la mobilità in entrata va valutata sotto il profilo del sostanziale aumento delle posizioni contrattuali facenti capo all'ente di destinazione e della connessa spesa di personale (deliberazione di questa Sezione n. 172/2009/PAR).

Nella prima ipotesi, ove, cioè, ricorrano tutte le condizioni suddette, i trasferimenti per mobilità non si computano ai fini dei vincoli assunzionali previsti dalla normativa vigente, tra i quali anche quello del 40% (della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente), di cui all'art. 76, comma 7, D.L. 112/2008.

Ciò anche ove non si tratti di mobilità in compensazione, con scambio contestuale dei dipendenti tra le due amministrazioni

(cfr, deliberazione di questa Sezione n. 281/2012/PAR).

Un'ulteriore notazione, nello spirito collaborativo che contraddistingue l'attività consultiva della Corte, va fatta con riferimento alla affermata neutralità dell'operazione di "reinternalizzazione del personale".

Considerata l'assenza, nell'ambito della legislazione vincolistica in materia di spese del personale, di una norma che disciplini l'ipotesi di trasferimento di servizi e funzioni dei singoli enti alle Unioni di Comuni, al fine di verificare il sostanziale rispetto dei vincoli e limiti assunzionali previsti per gli enti non soggetti al patto di stabilità da parte dell'unione, occorre – come si è detto – aggregare la spesa di personale degli enti associati con quella dell'Unione e, quanto ai singoli enti, sommare alla spesa di personale propria la quota parte di quella sostenuta nell'Unione (deliberazione di questa Sezione n. 212/2012/PAR; deliberazione n. 208/2010/PAR della Sezione regionale Toscana; deliberazione n. 8/AUT/2011/QMIG).

Ne consegue che l'operazione inversa a quella che si realizza con la costituzione dell'Unione, ovvero la riconduzione all'interno di ciascun ente partecipante, sempre *pro quota*, del servizio prima esternalizzato e la conseguente reinternalizzazione del personale, debba considerarsi neutra dal punto di vista finanziario, in generale, e dal punto di vista della spesa di personale, in particolare.

Ciò, tuttavia, solo ove la quota di spesa del personale

reinternalizzata non sia superiore a quella conferita all'interno dell'Unione e computata dal singolo ente ai fini della verifica del rispetto dei limiti e vincoli normativi in esame.

Diversamente, non potrà configurarsi alcuna neutralità finanziaria dell'operazione, a prescindere dall'avvenuto – e dedotto – rispetto del livello della spesa del personale rispetto alla spesa corrente e dalla tipologia di rapporto che si andrà ad instaurare.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per il Veneto rende il parere nei termini suindicati.

Copia del parere sarà trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, al Sindaco di Fossalta di Portogruaro.

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 9 maggio 2012.

Il Magistrato Relatore

Il Presidente

f.to Dott.ssa Francesca Dimita

f.to Dott.ssa Enrica del Vicario

Depositato in Segreteria il 17/05/2012

IL DIRETTORE DI SEGRETARIA
f.to (Dott.ssa Raffaella Brandolese)

