



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

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Giuseppe Roberto Mario Zola	Consigliere
dott. Gianluca Braghò	Primo Referendario (relatore)
dott. Alessandro Napoli	Referendario
dott.ssa Laura De Rentiis	Referendario
dott. Francesco Sucameli	Referendario
dott. Cristiano Baldi	Referendario
dott. Andrea Luberti	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio del 4 dicembre 2012

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 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la nota n. 4.856 di protocollo in data 5 novembre 2012, con la quale il sindaco del comune di Viganò (LC) ha richiesto 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'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta del sindaco del comune di Viganò (LC).

Udito il relatore dott. Gianluca Braghò;

PREMESSO CHE

Il sindaco del comune di Viganò (LC), mediante nota n. 4.856 del 5 novembre 2012, ha posto una serie di quesiti in merito ai vincoli previsti per spese di personale connesse con funzioni da espletare in convenzione con altri comuni.

Il sindaco premette che il comune di Viganò, con popolazione di poco più di duemila abitanti si accinge a far approvare al consiglio comunale le convenzioni che, entro il 31 dicembre 2012, sono finalizzate all'associazione di almeno tre funzioni fondamentali in adempimento delle previsioni normative di cui alla legge 135 del 2012.

Una delle tre funzioni che, in adempimento di quanto premesso, sarà oggetto di convenzionamento con i Comuni limitrofi è quella della polizia municipale che, sino a tutto il 2012, il Comune di Viganò non ha potuto di fatto espletare per assenza di personale di polizia all'interno della compagine organizzativa. Non ha pertanto registrato spesa di personale al riguardo.

Ciò premesso, ed alla luce della normativa vigente, il sindaco pone i seguenti quesiti:

1. se i comuni con meno di 5000 abitanti devono obbligatoriamente convenzionarsi per le nove funzioni individuate con la legge 135 del 2012 e se dal 2013, essendo assoggettati alle regole del patto di stabilità, non devono spendere per il personale più di quanto speso l'anno precedente, come fa un comune a rispettare entrambi gli obblighi se, inevitabilmente, l'adesione obbligatoria alla convenzione implicherà una spesa aggiuntiva per poche ore di vigilanza assicurate dalla presenza già preventivata in convenzione per il comune?
2. Può l'amministrazione, con le motivazioni di cui in premessa, derogare al tetto di spesa del personale e sforare, in modo inevitabile, il tetto di spesa dell'anno precedente?

3. Può l'amministrazione individuata a capo della convenzione e al fine di limitare le spese di personale, individuare quale titolare della responsabilità di servizio il Sindaco e/o un assessore in osservanza dell'art. 53 comma 23 della legge 23 dicembre 2000, n.388 tenuto conto che il singolo Comune ha meno di 5.000 abitanti anche se, con la convenzione, raggiunge una popolazione servita di oltre 5.000?

AMMISSIBILITA' SOGGETTIVA ED OGGETTIVA

La richiesta di parere di cui sopra è intesa ad avvalersi della facoltà prevista dalla norma contenuta nell'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".

La funzione consultiva delle Sezioni regionali è inserita nel quadro delle competenze che la legge 131/2003, 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, con riferimento ai parametri derivanti dalla natura della funzione consultiva prevista dalla normazione sopra indicata.

Con particolare riguardo all'individuazione dell'organo legittimato a inoltrare le richieste di parere dei comuni, si osserva che il sindaco è l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere in quanto riveste il ruolo di rappresentante dell'ente ai sensi dell'art. 50 T.U.E.L.

Pertanto, la richiesta di parere è ammissibile soggettivamente poiché proviene dall'organo legittimato a proporla.

Sotto il profilo oggettivo, la richiesta di parere del comune di Viganò può ritenersi ammissibile, riguardando la corretta interpretazione di norme concernenti vincoli generali di contenimento della spesa di personale e la conformazione di assetti organizzativi previsti dal secondo decreto in tema di revisione della spesa (D.L. 6 luglio 2012, n.95, convertito nella legge 7 agosto 2012, n.135).

MERITO

Con riferimento ai primi due quesiti, l'amministrazione comunale s'interroga quali siano le interrelazioni, in caso di gestione associata convenzione ex art. 30 del D.Lgs. n. 267/2000 con gli obblighi che - dal 2013 - si applicano ai comuni sopra i

1.000 abitanti assoggettati al Patto di stabilità, con specifico riferimento alle spese di personale.

Orbene, i Comuni con popolazione compresa tra 1.001 e 5.000 abitanti dal 2013 dovranno osservare la disciplina relativa al Patto di stabilità interno (art. 16, comma 31, del D.L. 13 agosto 2011, n. 138, convertito dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, recante "*Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo*") e, pertanto, saranno assoggettati anche alla disciplina relativa alle spese di personale e ai vincoli per le assunzioni dettati per gli Enti sottoposti al Patto.

In proposito, la Sezione delle autonomie della Corte ha rilevato che "*l'estensione del Patto a tutti i Comuni con popolazione superiore a 1.000 abitanti, oltre a non presentare specifiche incompatibilità sul piano formale, non offre motivi plausibili per sottrarre taluni di essi all'immediata e uniforme applicazione dei vincoli di contenimento della spesa, alla luce, soprattutto, dei recenti interventi correttivi di finanza pubblica dettati dall'eccezionale situazione di crisi finanziaria. Invero, l'esigenza di assicurare il mantenimento di servizi minimi ed essenziali, in contesti in cui la riorganizzazione delle residue risorse umane disponibili all'interno del singolo ente locale non è in grado di evitare una sostanziale paralisi degli stessi, può trovare adeguata compensazione in misure di razionalizzazione della spesa che facciano leva sull'associazionismo comunale previsto e disciplinato dall'art. 16 del citato D.L. n. 138/2011, quale modulo organizzativo più flessibile, economico ed efficiente fruibile ai fini dell'esercizio di tutte le funzioni fondamentali e dei correlati servizi pubblici di competenza comunale...(omissis). Sebbene non siano state previste specifiche disposizioni di diritto intertemporale volte a regolare il passaggio tra i due assetti normativi, l'estensione della disciplina del Patto ai Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti è avvenuta assicurando, comunque, un congruo arco temporale durante il quale gli stessi enti potranno provvedere a riprogrammare non soltanto le procedure di reclutamento, in linea con il preannunciato regime vincolistico, ma anche i livelli complessivi di spesa, così da poterli rendere compatibili con i previsti obiettivi di saldo finanziario...*" (Corte conti, Sez. Autonomie, 11 maggio 2012, n. 6; cfr. altresì Corte Conti, Sez. Piemonte, 30 agosto 2012, n. 288).

In linea di principio, ne deriva che, in sede di valutazione delle modalità di messa a disposizione del personale per convenzione, l'utilizzo stabile dei dipendenti delle singole entità comunali in favore della formula associativa, anche in ossequio ai principi di prudente programmazione finanziaria ed amministrativa nonché di sana gestione, richiedono una adeguata simmetria tra risorse umane e funzioni esercitate, con i relativi oneri pro quota a carico dei comuni convenzionati.

All'esito della predetta riorganizzazione in forma associata delle funzioni, il Comune avrà cura di razionalizzare le proprie strutture burocratiche tenendo conto delle attività rese in convenzione.

Per quanto concerne le modalità di computo, la giurisprudenza contabile ha da tempo valorizzato una considerazione sostanziale della spesa di personale, secondo la quale la disciplina vincolistica in tale materia non può incidere solo per il personale alle dirette dipendenze dell'ente, ma anche per quello che svolge la propria attività al di fuori dello stesso e, comunque, per tutte le forme di esternalizzazione o di associazione intercomunale.

Ciò significa che l'amministrazione, al fine di rendere correttamente le certificazioni e attestazioni relative al rispetto dei parametri di spesa per il personale previsto dalla vigente normativa, dovrà conteggiare la quota parte di spesa di personale in convenzione che sia riferibile al Comune stesso. Allo scopo dovrà reperire e adottare idonei criteri per determinare la misura della spesa di personale riferibile *pro quota* al Comune (Corte dei Conti, Sez. Autonomie n. 8/2011).

Anche per la gestione in convenzione delle funzioni fondamentali vale analogo principio già consolidato nell'ipotesi di Unione, a tenore dell'art. 32 comma 5 del T.U.E.L., novellato dall'art. 19 del D.L. 6 luglio 2012, n.95 convertito nella legge 7 agosto 2012 n. 135, secondo cui in relazione alle funzioni attribuite la spesa sostenuta per il personale dell'Unione non può comportare, in sede di prima applicazione, il superamento della somma delle spese di personale sostenute precedentemente dai singoli comuni partecipanti, fermi i vincoli previsti dalla vigente normativa in materia di personale. A regime, precisa tale disposizione, attraverso specifiche misure di razionalizzazione organizzativa e una rigorosa programmazione dei fabbisogni, devono essere assicurati progressivi risparmi di spesa in materia di personale (Cfr. sul punto SCR Lombardia, deliberazione n.426/2012/PAR).

Si osserva che la gestione associata delle funzioni in forma convenzionata deve svolgersi in modo tale che non venga superata la spesa aggregata complessiva in precedenza destinata a tali funzioni dai singoli comuni convenzionati.

Se il comune di Viganò non ha registrato la spesa di personale per l'assenza di personale interno di polizia locale, appare chiaro che con la convenzione sosterrà una spesa aggiuntiva, che però dovrà essere compensata con la minore spesa di personale riferita alle altre due funzioni fondamentali da gestire in forma associata.

Con riferimento al terzo quesito, circa la concreta individuazione del responsabile del servizio nella persona del sindaco o di un assessore, l'amministrazione valorizza l'art. 53 comma 23 della legge 23 dicembre 2000, n.388 a tenore del quale: *"gli enti locali con popolazione inferiore a cinquemila abitanti, fatta salva l'ipotesi di cui all'articolo 97, comma 4, lettera d), del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, approvato con decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, anche al fine di operare un contenimento della spesa, possono adottare disposizioni regolamentari organizzative, se necessario anche in deroga a quanto disposto all'articolo 3, commi 2, 3 e 4, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29,*

e successive modificazioni, e all'articolo 107 del predetto testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, attribuendo ai componenti dell'organo esecutivo la responsabilità degli uffici e dei servizi ed il potere di adottare atti anche di natura tecnica gestionale. Il contenimento della spesa deve essere documentato ogni anno, con apposita deliberazione, in sede di approvazione del bilancio".

La Sezione ritiene assai dubbia la possibilità di estendere la portata applicativa della suddetta disposizione per individuare il responsabile del servizio fra i componenti dell'organo esecutivo in favore dell'amministrazione comunale posta a capofila della convenzione.

In primo luogo, si osserva che la disposizione presenta caratteri di eccezionalità rispetto al principio di separazione fra funzione d'indirizzo politico e funzione amministrativa; deroga ammessa in ragione delle ridotte dimensioni demografiche dell'ente locale (inferiore a 5.000 abitanti), non estensibile oltre i casi e i modi espressamente regolati.

In secondo luogo, si evidenzia che le funzioni convenzionate fra più comuni superano la soglia demografica prevista per legge, avendo l'amministrazione interpellante dichiarato che la popolazione servita supera i 5.000 abitanti.

Infine, si rileva che la disposizione derogatoria implica un necessario collegamento con il territorio comunale amministrato, non potendosi ammettere che i rappresentanti dell'organo esecutivo di un comune possano essere responsabili di funzioni associate che servono un bacino di utenza di altro territorio comunale, mancando il necessario collegamento fra elettori ed eletti.

In conclusione, è indubbio che lo scopo perseguito con la previsione contenuta nei commi 27 e segg. del citato art. 14 del D.L. 31 maggio 2010, n.78 convertito nella 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.

Per quel che concerne la concreta organizzazione di ciascuna funzione, è evidente che gli Enti interessati alla gestione associata debbano unificare gli uffici e, a seconda delle attività che in concreto caratterizzano la funzione, prevedere la responsabilità del servizio in capo ad un unico soggetto che disponga dei necessari poteri organizzativi e gestionali, nominato secondo le indicazioni contenute nell'art. 109 del T.U.E.L.

L'atto costitutivo dell'unione o la convenzione predisposta per la gestione associata dei servizi dovrà prevedere le modalità di nomina dei Responsabili dei servizi e ciascun Ente dovrà adeguare il proprio Regolamento degli Uffici e dei servizi per poter procedere allo svolgimento associato delle funzioni.

Nella predisposizione del modello organizzativo gli Enti interessati dovranno tenere conto degli obiettivi di finanza pubblica sottesi al citato art. 14, commi 27 e

segg. Del D.L. 31 maggio 2010, n.78, come modificato ed integrato dall'art. 19 del D.L. 6 luglio 2012, n. 95, convertito nella legge 7 agosto 2012, n. 135, e dovranno, quindi, evitare di adottare soluzioni organizzative che, di fatto, si pongano in contrasto con le finalità, anche di risparmio di spesa, perseguite dal legislatore e che, nella sostanza, mantengano l'organizzazione precedente.

L'esercizio unificato o associato della funzione implica che sia ripensata ed organizzata ciascuna attività, cosicché ciascun compito che caratterizza la funzione sia considerato in modo unitario e non quale sommatoria di più attività simili. Lo svolgimento unitario di ciascuna funzione non implica necessariamente che la stessa debba far capo ad un unico ufficio in un solo Comune, potendosi ritenere, in relazione ad alcune funzioni, che sia possibile il mantenimento di più uffici in Enti diversi.

Ma anche in questi casi l'unitarietà della funzione comporta che la stessa sia espressione di un disegno unitario guidato e coordinato da un Responsabile, senza potersi escludere, in linea di principio, che specifici compiti ed attività siano demandati ad altri dipendenti o anche agli organi di vertice dell'amministrazione comunale partecipante alla convenzione.

Spetta agli Enti interessati disegnare, in concreto, la nuova organizzazione delle funzioni, adottando un modello che non si riveli elusivo degli intenti di riduzione della spesa, efficacia, efficienza ed economicità perseguiti dal legislatore (come si evince espressamente dal citato art. 14 comma 30 del citato D.L. 31 maggio 2010, n.78), non essendo sufficiente che il nuovo modello organizzativo non preveda costi superiori alla fase precedente nella quale ciascuna funzione era svolta singolarmente da ogni Ente.

In proposito, una soluzione che lasciasse intravedere un'unificazione solo formale delle attività rientranti in ciascuna funzione e che, di fatto, permettesse a ciascun Ente di continuare a svolgere con la sua organizzazione ed ai medesimi costi i compiti inerenti alla funzione non risponderebbe all'obbligo previsto dall'art. 14, commi 27 e segg. del D.L. 31 maggio 2010, n. 78, come modificato e integrato dal citato art. 19 del D.L. 6 agosto 2012 in tema di revisione della spesa.

P.Q.M.

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore
(Dott. Gianluca Braghò)

Il Presidente
(Dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria
Il 10/12/2012
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)