



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

composta dai magistrati:

dott. Giancarlo Astegiano	Presidente f.f.
dott. Gianluca Braghò	Consigliere
dott.ssa Laura De Rentis	Primo Referendario (relatore)
dott. Paolo Bertozzi	Primo Referendario
dott. Cristian Pettinari	Referendario
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	Referendario

nella camera di consiglio del 15 dicembre 2015

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 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. 131/2003;

Vista la nota pervenuta il 29 ottobre 2015 (prot. n. 181/pareri/2015) con la quale il Sindaco del Comune di Torno (CO) ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiamata richiesta di parere;

Udito il relatore, Laura De Rentiis;

OGGETTO DEL PARERE

Il Sindaco del Comune di Torno ha posto alla Sezione un duplice quesito:

1. se è legittimo da parte del Comune trasferire i singoli spazi assunzionali all'Unione di cui fa parte "e conseguentemente legittimo trasferire gli obblighi in materia di spese del personale all'Unione dei Comuni stessa in mancanza di un trasferimento di tutte le funzioni fondamentali;
2. se è legittimo trasferire gli spazi relativi alla contrattazione decentrata del Comune all'Unione dei comuni.

PREMESSA

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta proveniente dal Comune di Torno rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7 comma ottavo, della legge 6 giugno 2003, n. 131, norma in forza della quale Regioni, Province e Comuni possono chiedere a dette Sezioni pareri in materia di contabilità pubblica, nonché ulteriori forme di collaborazione ai fini della regolare gestione finanziaria, dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

In proposito, questa Sezione ha precisato, in più occasioni, che la funzione di cui al comma ottavo dell'art. 7 della legge n. 131/2003 si connota come facoltà conferita agli amministratori di Regioni, Comuni e Province di avvalersi di un organo neutrale e professionalmente qualificato per acquisire elementi necessari ad assicurare la legalità della loro attività amministrativa.

I pareri e le altre forme di collaborazione si inseriscono nei procedimenti amministrativi degli enti territoriali consentendo, nelle tematiche in relazione alle quali la collaborazione viene esercitata, scelte adeguate e ponderate nello svolgimento dei poteri che appartengono agli amministratori pubblici, restando peraltro esclusa qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione con l'organo di controllo esterno (per tutte: parere sez. Lombardia, 11 febbraio 2009, n. 36).

Infatti, deve essere messo in luce che il parere della Sezione attiene a profili di carattere generale anche se, ovviamente, la richiesta proveniente dall'ente pubblico è motivata, generalmente, dalla necessità di assumere specifiche decisioni in relazione ad una particolare situazione. L'esame e l'analisi svolta nel parere è limitata ad individuare l'interpretazione di disposizioni di legge e di principi generali dell'ordinamento in relazione alla materia prospettata dal richiedente, spettando, ovviamente, a quest'ultimo la decisione in ordine alle modalità applicative in relazione alla situazione che ha originato la domanda.

AMMISSIBILITA' SOGGETTIVA

Riguardo all'individuazione dell'organo legittimato ad inoltrare le richieste di parere dell'ente comunale, si osserva che il sindaco del comune 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.

AMMISSIBILITA' OGGETTIVA

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare che la disposizione, contenuta nel comma 8, dell'art. 7 della legge 131/03, deve essere raccordata con il precedente comma 7, norma che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio, il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma, la sana gestione finanziaria degli enti locali.

Lo svolgimento delle funzioni è qualificato dallo stesso legislatore come una forma di controllo collaborativo.

Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che il co. 8 prevede forme di collaborazione ulteriore rispetto a quelle del precedente comma rese esplicite, in particolare, con l'attribuzione agli enti della facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica.

Appare conseguentemente chiaro che le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli enti locali ma che, anzi, le attribuzioni consultive si connotano sulle funzioni sostanziali di controllo collaborativo ad esse conferite dalla legislazione positiva.

Al riguardo, le Sezioni riunite della Corte dei conti, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, co. 31 del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione unitaria della nozione di contabilità pubblica incentrata sul *"sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici"*, da intendersi in senso dinamico anche in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri (Delibera n. 54, in data 17 novembre 2010).

Il limite della funzione consultiva, come sopra delineato, esclude qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa che ricade nella esclusiva competenza dell'autorità che la svolge; nonché esclude, altresì, che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali.

Dalle sopraesposte considerazioni consegue che la nozione di contabilità pubblica va conformandosi all'evolversi dell'ordinamento, seguendo anche i nuovi principi di

organizzazione dell'amministrazione, con effetti differenziati, per quanto riguarda le funzioni della Corte dei conti, secondo l'ambito di attività.

Con specifico riferimento alla richiesta oggetto della presente pronuncia la Sezione osserva che rientra nella materia della contabilità pubblica, poiché attiene alla disciplina contenuta in leggi finanziarie, sul contenimento e sull'equilibrio della spesa pubblica, incidente sulla formazione e gestione del bilancio dell'ente, in relazione alle norme che disciplinano la spesa per il personale.

La richiesta di parere in esame risponde ai requisiti indicati sopra e pertanto, è da ritenere ammissibile e può essere esaminata nel merito.

MERITO

Venendo al merito della richiesta, nell'istanza si legge che "il Comune di Torno (con popolazione superiore ai mille abitanti) fa parte dell'Unione dei Comuni Lombarda Lario e Monti (con popolazione superiore ai 5.000 abitanti)". L'ente aggiunge che, nel corso del 2013, aveva trasferito *"integralmente il personale all'Unione dei Comuni senza trasferire integralmente le dieci funzioni fondamentali come previsto dalla normativa nazionale, al momento risultano trasferite solo due funzioni fondamentali nell'elenco di cui alla Legge. Nella relazione del Revisore dei conti si rileva un'anomalia, in quanto a suo dire non risulta diminuita la Pianta organica nonostante il trasferimento dei servizi. A tal fine trasferiva tutti gli spazi assunzionali all'Unione dei Comuni Lombarda Lario e Monti e tutti gli strumenti di programmazione del personale avvengono attraverso atti dell'Unione stessa"*.

Questa Sezione rileva che quanto riportato nella richiesta di parere sarà preso in considerazione solo al fine di inquadrare giuridicamente i quesiti formulati, tuttavia, la medesima, nell'ambito dell'attività consultiva, non può sindacare le pregresse scelte dell'ente che si riverberano sulla composizione e sull'assetto del personale in servizio alle dipendenze del comune, trattandosi di opzione organizzativa rimessa alla potestà amministrativa riservata dalla legge alla pubblica amministrazione.

Chiarito ciò occorre richiamare le norme sulle unioni dei comuni che sono di interesse per esaminare i quesiti formulati.

Ai sensi del comma 28, dell'art. 14 D.L. n. 78/10, "i comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, ovvero fino a 3.000 abitanti se appartengono o sono appartenuti a comunità montane, (...) esercitano obbligatoriamente in forma associata, mediante unione di comuni o convenzione, le funzioni fondamentali dei comuni di cui al comma 27, ad esclusione della lettera l). Se l'esercizio di tali funzioni è legato alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, i comuni le esercitano obbligatoriamente in forma associata secondo le modalità stabilite dal presente articolo, fermo restando che tali funzioni comprendono la realizzazione e la gestione di infrastrutture tecnologiche, rete dati, fonia, apparati, di banche dati, di applicativi software, l'approvvigionamento di

licenze per il software, la formazione informatica e la consulenza nel settore dell'informatica". Alla luce della c.d. legge Delrio "il limite demografico minimo delle unioni e delle convenzioni di cui al presente articolo è fissato in 10.000 abitanti, ovvero in 3.000 abitanti se i comuni appartengono o sono appartenuti a comunità montane, fermo restando che, in tal caso, le unioni devono essere formate da almeno tre comuni, e salvi il diverso limite demografico ed eventuali deroghe in ragione di particolari condizioni territoriali, individuati dalla regione". Tuttavia, detto limite demografico non si applica alle unioni di comuni già costituite al momento dell'entrata in vigore della l. n. 56/14.

Le funzioni che competono alle unioni di comuni, dunque, sono quelle fondamentali dei comuni elencate, appunto, dal comma 27 del medesimo art. 14 cit.: "a) organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo; b) organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale; c) catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente; d) la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale; e) attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi; f) l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi; g) progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione; h) edilizia scolastica per la parte non attribuita alla competenza delle province, organizzazione e gestione dei servizi scolastici; i) polizia municipale e polizia amministrativa locale; l) tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale; l-bis) i servizi in materia statistica".

L'unione deve gestire "entro il 1° gennaio 2013 (...) almeno tre delle funzioni fondamentali di cui al comma 28"; entro il 30 settembre 2014, "ulteriori tre delle funzioni fondamentali di cui al comma 27"; entro il 31 dicembre 2014, le "restanti funzioni fondamentali di cui al comma 27" (comma 31 ter art. 14 cit.). I termini entro i quali i comuni sono tenuti ad associare le funzioni, stabiliti dal comma 31-ter e più volte prorogati, sono stati da ultimo fissati al 31 dicembre 2015 per effetto dell'art. 4, comma 6-bis, del decreto legge 31 dicembre 2014, n. 192, convertito dalla legge 27 febbraio 2015, n. 11. Decorso i predetti dei termini, "il prefetto assegna agli enti inadempienti un termine perentorio entro il quale provvedere. Decorso inutilmente detto termine, trova applicazione l'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131" (comma 31 ter art. 14 cit.).

Chiarito il quadro normativo che regola le funzioni e la tempistica del loro trasferimento all'unione, in ragione degli abitanti che registra il comune che aderisce

all'unione, occorre soffermarsi sulla individuazione della disciplina applicabile in materia di spesa per il personale.

Nel caso di specie trova applicazione l'art. del 32 Tuel dal momento che il comune aderente all'unione ha una popolazione inferiore ai cinque mila abitanti e, quindi, è suscettibile nella fattispecie disciplinata dal richiamato comma 28 dell'art. 14 d.l. n. 78/10. Infatti, il comma 28 bis dell'art. 14 cit. afferma che "Per le unioni di cui al comma 28 si applica l'articolo 32 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni".

L'art. 32 Tuel (da ultimo modificato dalla l. n. 56/14) al primo comma definisce la natura e la funzione dell'istituto dell'unione ("L'unione di comuni è l'ente locale costituito da due o più comuni, di norma contermini, finalizzato all'esercizio associato di funzioni e servizi. Ove costituita in prevalenza da comuni montani, essa assume la denominazione di unione di comuni montani e può esercitare anche le specifiche competenze di tutela e di promozione della montagna attribuite in attuazione dell'articolo 44, secondo comma, della Costituzione e delle leggi in favore dei territori montani") e, con specifico riferimento alla disciplina del personale, al quinto comma statuisce che "All'unione sono conferite dai comuni partecipanti le risorse umane e strumentali necessarie all'esercizio delle funzioni loro attribuite. Fermi restando i vincoli previsti dalla normativa vigente in materia di personale, 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. A regime, attraverso specifiche misure di razionalizzazione organizzativa e una rigorosa programmazione dei fabbisogni, devono essere assicurati progressivi risparmi di spesa in materia di personale".

Inoltre, a decorrere dal 1° gennaio 2015, il comma 31-quinquies dell'art. 14 d.l. n. 78/10 (inserito dall'*art. 1, comma 450, lett. b), L. 23 dicembre 2014, n. 190*) stabilisce che "nell'ambito dei processi associativi di cui ai commi 28 e seguenti, le spese di personale e le facoltà assunzionali sono considerate in maniera cumulata fra gli enti coinvolti, garantendo forme di compensazione fra gli stessi, fermi restando i vincoli previsti dalle vigenti disposizioni e l'invarianza della spesa complessivamente considerata".

Delineato il quadro normativo applicabile al caso di specie, dunque, occorre esaminare nello specifico i quesiti posti dall'ente comunale istante.

1° quesito: è legittimo da parte del Comune trasferire i singoli spazi assunzionali all'Unione di cui fa parte "e conseguentemente legittimo trasferire gli obblighi in materia di spese del personale all'Unione dei Comuni stessa in mancanza di un trasferimento di tutte le funzioni fondamentali"?

Come già ricordato, le funzioni fondamentali che competono ai comuni ex comma 27 dell'art. 14 D.L. n. 78/10 devono essere necessariamente gestite dall'unione entro il 31 dicembre 2015 (ex art. 4, comma 6-bis, D.L. 31 dicembre 2014, n. 192, conv. dalla l. 27 febbraio 2015, n. 11); decorsi i predetti dei termini, "il prefetto assegna agli enti inadempienti un termine perentorio entro il quale provvedere. Decorso inutilmente detto termine, trova applicazione l'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131" (comma 31 ter art. 14 cit.).

La disciplina in tema di unione di comuni, *"più volte modificata negli ultimi anni, intende conseguire risparmi di spesa, imponendo ai comuni forme di aggregazione e cooperazione in grado di superare inefficienze e sprechi imputabili anche alle ridotte dimensioni degli stessi. A tal fine comuni di minori dimensioni sono stati soggetti a precisi obblighi, imposti da disposizioni di legge di coordinamento della finanza pubblica, che ne limitano e condizionano la discrezionalità in materia di esercizio di funzioni pubbliche"*. Inoltre, alla luce dell'attuale quadro normativo, ai comuni *"non sarà più consentito esercitare singolarmente le funzioni fondamentali elencate dall'art. 14, comma 27, del decreto legge 78/2010"* (Lombardia/395/2015/PAR del 10 novembre 2015).

La Corte Costituzionale -nel dichiarare la non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dalle regioni Lazio, Veneto, Campania, Sardegna e Puglia- ha affermato che le norme in commento risultano *<<decisamente orientate ad un contenimento della spesa pubblica, creando un sistema tendenzialmente virtuoso di gestione associata di funzioni (e, soprattutto, quelle fondamentali) tra Comuni, che mira ad un risparmio di spesa sia sul piano dell'organizzazione "amministrativa", sia su quello dell'organizzazione "politica">>*. Inoltre, esse costituiscono espressione *<<di un legittimo esercizio della potestà statale concorrente in materia di "coordinamento della finanza pubblica", ai sensi del terzo comma dell'art. 117 Cost. (Corte Costituzionale, sentenza n. 22/2014).*

In quest'ottica, anche la Magistratura contabile ha già ricordato che le norme *de quibus*, *"imponendo obblighi di gestione associata, sono finalizzate ad ottenere un impiego efficiente delle risorse a disposizione degli enti locali. Infatti, l'esercizio sovracomunale delle funzioni e dei servizi fondamentali, indirizzandosi ad un bacino di utenti più ampio rispetto a quello dei comuni di limitate dimensioni demografiche, costituisce il mezzo attraverso cui realizzare economie di scala e, di conseguenza, significativi risparmi di spesa. Gli "strumenti" attraverso cui gli enti locali sono tenuti a realizzare l'esercizio sovracomunale delle funzioni sono rappresentati dalle unioni di comuni ovvero, in alternativa, dalle convenzioni costituite ai sensi dell'art. 30 TUEL"*. Ne consegue che *"il trasferimento delle competenze ad un livello di governo superiore rispetto a quello comunale non può mai comportare un incremento complessivo delle spese"* (C. Conti. Sez. contr. Marche, deliberazione n.44/2014/PAR e n. 1/2014/PAR).

La *ratio* della disciplina sulla gestione associata delle funzioni trova ulteriore specificazione nella disciplina dettata dal legislatore con specifico riguardo al tema della spesa per il personale dei comuni che aderiscono all'unione e dell'unione medesima. Il predetto comma 5 dell'art. 32 Tuel stabilisce che "(..) fermi restando i vincoli previsti dalla normativa vigente in materia di personale, 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"; inoltre, a decorrere dal 1° gennaio 2015, "(...) le spese di personale e le facoltà assunzionali sono considerate in maniera cumulata fra gli enti coinvolti, garantendo forme di compensazione fra gli stessi, fermi restando i vincoli previsti dalle vigenti disposizioni e l'invarianza della spesa complessivamente considerata" (comma 31-quinquies dell'art. 14 d.l. n. 78/10).

Quest'ultima disposizione (applicabile al caso di specie) introduce il meccanismo della compensazione e trova la sua *ratio* nella volontà del legislatore di incentivare ulteriormente l'esercizio funzioni mediante unione, consentendo *"al singolo comune di compensare le eventuali maggiori spese sostenute per il personale alle proprie dipendenze (o comunque ad esso riferibili agli effetti della rendicontazione) che svolge le funzioni a vantaggio degli altri comuni, con i risparmi di spesa derivanti dal mancato impiego di personale per l'esercizio di altre funzioni associate assicurate dal personale dell'unione o a carico degli altri enti convenzionati"*. Inoltre, con specifico riferimento alle modalità applicative del meccanismo della compensazione, questa Sezione ha chiarito che i comuni associati, in sede di regolamentazione dello svolgimento delle funzioni associate, non possono in ogni caso aumentare *"la spesa per il personale che rimane soggetta ai vincoli stabiliti dalle disposizioni di coordinamento della finanza pubblica"* (Lombardia 173/2015/PAR del 28 aprile 2015).

In sintesi, allo stato attuale, per i comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti (3.000 se appartengono o sono appartenuti a comunità montane), vige *"l'obbligo di associarsi in unioni o convenzioni, tramite le quali esercitare obbligatoriamente, in forma associata, una serie di funzioni fondamentali specificamente indicate, con il fine di garantire economie di spesa e un miglioramento delle prestazioni. Per favorire la concreta realizzazione di queste forme associative, il legislatore ha ritenuto utile che debbano essere considerate in maniera cumulata, tra gli enti coinvolti, le spese di personale e le facoltà assunzionali consentendo, nell'invarianza della spesa complessiva, compensazioni tra i singoli bilanci dei singoli comuni"* (Lombardia/313/2015/PAR del 24/09/2015 che richiama Emilia-Romagna/103/2015/PAR).

In altre parole, alla luce della popolazione registrata dal comune che aderisce all'unione (inferiore ai cinque mila abitanti), i principi ermeneutici sanciti dalla ricordata deliberazione n. 8/AUT/2011/QMIG trovano correzione nel meccanismo della

“compensazione” testè richiamato. D’altra parte, questa Sezione già nella deliberazione n. 81/PAR/2008 aveva avuto modo di evidenziare come «il rafforzamento del processo di

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, non sono sottoposti alla disciplina vincolistica richiamata sopra purchè la somma complessiva delle spese calcolata sommando tutti i dati degli enti che costituiscono l’Unione» rispetti i vincoli di finanza pubblica in tema di spesa per il personale.

2° quesito: è legittimo trasferire gli spazi relativi alla contrattazione decentrata del Comune all’Unione dei comuni?

Le norme che fissano limiti ai fondi della contrattazione integrativa destinata alla generalità dei dipendenti, non trova eccezioni nella loro applicazione agli enti locali, anche se costituiti nella forma dell’Unione (Toscana/3/2014/PAR del 18 marzo 2014 che richiama Sez. Aut. del. n. 8/AUT/2011/QMIG).

In linea generale con riferimento alla disciplina sulla spesa per il personale e, più nello specifico, con riferimento alla disciplina sulla contrattazione decentrata, si deve affermare che i vincoli di finanza pubblica non possono subire deroghe soggettive e, quindi, detti vincoli si applicano anche alle unioni di comuni; ne consegue che il contenimento dei costi per la contrattazione decentrata del personale dei comuni deve essere valutato in termini sostanziali. In altri termini, il rispetto dei limiti finanziari fissati per la contrattazione decentrata deve essere valutato complessivamente sommando gli spazi che fanno a capo a ciascun comune per il personale trasferito all’unione.

P.Q.M.

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore
(dott.ssa Laura De Rentiis)

Il Presidente f.f.
(dott. Giancarlo Astegiano)

Depositata in Segreteria il
15 dicembre 2015

Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)