



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

Delibera n. 123/2013/SRCPIE/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, nell'adunanza del 23 aprile 2013 composta dai Magistrati:

Dott.ssa	Enrica LATERZA	Presidente
Dott.	Mario PISCHEDDA	Consigliere
Dott.	Giancarlo ASTEGIANO	Consigliere relatore
Dott.	Giuseppe Maria MEZZAPESA	Primo referendario
Dott.	Walter BERRUTI	Primo referendario
Dott.ssa	Alessandra OLESSINA	Primo referendario

Visto l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con Regio Decreto 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, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

Vista la Legge 5 giugno 2003, n. 131 recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ed in particolare l'art. 7, comma 8;

Visto l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato e modificato dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 17 febbraio 2006, n. 5;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite di questa Corte n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;

Vista la richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di **Rorà** (TO), in data 20 febbraio 2013, e pervenuta per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali del Piemonte il 28 febbraio 2013, recante un quesito in materia di contabilità pubblica avente ad oggetto la gestione associata delle funzioni comunali fondamentali;

Vista l'Ordinanza con la quale il Presidente di questa Sezione di controllo ha convocato la Sezione per l'odierna seduta e ha nominato relatore il Consigliere Dott. Giancarlo Astegiano;

Udito il relatore;

Ritenuto in

FATTO

Il Sindaco del Comune di **Rorà** ha inoltrato alla Sezione, per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali del Piemonte, un quesito inerente alle conseguenze finanziarie in materia di spese di personale dell'esercizio associato delle funzioni previsto dalla disciplina legislativa vigente.

Il richiedente ha illustrato, preliminarmente, l'organizzazione dell'Ente evidenziando che nella dotazione organica sono presenti tre soli posti e che non sono in servizio dipendenti con qualifica idonea a ricoprire la carica di Responsabile di servizio o del procedimento. Ha rilevato che, conseguentemente, l'Amministrazione, avvalendosi delle previsioni dell'art. 53, co. 23 della legge n. 388 del 2000 e dell'art. 29, co. 4 della legge n. 448 del 2001, ha conferito l'incarico di Responsabile di servizio "*all'Organo Esecutivo, senza alcun onere finanziario a carico dell'ente*".

Richiamata la disciplina sull'esercizio associato delle funzioni, il Sindaco del Comune di **Rorà** ha asserito che l'Ente intenderebbe gestire i servizi mediante convenzioni con altri cinque Comuni di popolazione complessiva superiore ai 3.000 abitanti. Ha precisato, infine, che in base alla nuova organizzazione i servizi sarebbero coordinati da Responsabili che prestano la loro attività in altri Enti e che questa situazione comporterebbe "*un nuovo e non indifferente onere finanziario*".

Svolta questa premessa, il Sindaco del Comune di **Rorà** ha rilevato che la nuova organizzazione comporterebbe spese di personale in misura tale da superare il "*tetto del costo del personale riferito all'anno 2008*", difficoltà nel reperire le risorse finanziarie da inserire nel bilancio e nessun risparmio di spesa.

Considerato in

DIRITTO

Ammissibilità della richiesta

La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è prevista dall'art. 7, comma 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131 che, innovando il sistema delle tradizionali funzioni della Corte dei conti, ha previsto che le Regioni, le Province, le Città metropolitane ed i Comuni possano formulare alle Sezioni regionali della Corte quesiti nella materia della contabilità pubblica.

Preliminarmente occorre verificare che la richiesta provenga da uno dei soggetti individuati dalla norma citata sopra e si riferisca ad una questione che rientri nella materia della contabilità pubblica.

Con atto del 27 aprile 2004, e con successiva delibera 10 marzo 2006, n. 5, la Sezione delle Autonomie ha delineato gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, evidenziando, in particolare, i soggetti legittimati alla richiesta e l'ambito oggettivo della funzione attribuita alla Corte¹.

In relazione al profilo soggettivo, la legittimazione a richiedere pareri è circoscritta ai soli enti previsti dall'art. 7, co. 8 della legge n. 131 del 2003, in considerazione della natura speciale della funzione consultiva attribuita alla Magistratura contabile e la richiesta deve essere formulata dall'Organo di vertice dell'Ente richiedente.

Il quesito in esame proviene dal Comune di **Rorà**, risulta sottoscritto dal Sindaco dell'Ente ed è pervenuto per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali e, pertanto, in relazione al profilo soggettivo, è ammissibile.

Quanto alla natura dei quesiti che possono essere formulati alle Sezioni regionali della Corte, il citato art. 7, co. 8 della legge n. 131 del 2003 delimita l'oggetto in relazione a questioni attinenti la materia della contabilità pubblica.

L'ambito oggettivo di tale locuzione, in conformità a quanto stabilito dalla Sezione Autonomie negli atti citati sopra, deve ritenersi riferito alla *"attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo, in particolare, la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione*

¹ Corte conti, sez. Autonomie, 10 marzo 2006, n. 5, in http://www.corteconti.it/opencms/opencms/handle404?exporturi=/export/sites/portalecdc/documenti/controllo/sez_autonomie/2006/delibera_5_aut_2006.pdf&%5d

finanziaria - contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli".

A maggior specificazione della natura delle questioni sottoponibili all'esame delle Sezioni regionali, le Sezioni riunite della Corte, in sede di controllo, nell'esercizio della funzione di orientamento generale assegnata dall'art. 17, comma 31, del d.l. 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno fornito ulteriori chiarimenti (delibera 17 novembre 2010, n. 54), precisando che la funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo nei confronti degli Enti territoriali deve svolgersi anche in ordine a quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica, e in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio².

In ogni caso, come già precisato nei citati atti di indirizzo, nonché in numerose delibere di questa Sezione, possono essere oggetto della funzione consultiva della Corte dei Conti, le sole richieste di parere volte ad ottenere un esame da un punto di vista astratto e su temi di carattere generale. Devono quindi ritenersi inammissibili le richieste concernenti valutazioni su casi o atti gestionali specifici, tali da determinare un'ingerenza della Corte nella concreta attività dell'Ente e, in ultima analisi, una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza della Corte quale organo magistratuale. Analogamente, non risultano ammissibili richieste riferite a questioni sottoposte all'esame della Procura della corte dei conti o di altra Autorità giudiziaria, al fine di evitare interferenze con procedimenti o giudizi in corso.

Nel caso di specie l'attinenza della questione alla materia della *"contabilità pubblica"* si ravvisa nella circostanza che la richiesta di parere riguarda l'interpretazione di disposizioni di organizzazione degli Enti locali che presentano riflessi sulla gestione finanziaria degli stessi, anche in relazione alle esigenze di contenimento della spesa pubblica.

Se la questione sottoposta all'esame della Sezione riguarda sicuramente la materia della contabilità pubblica, in merito all'ammissibilità qualche dubbio sorge in relazione alla circostanza che il

² Corte conti, sez. riun. contr. 17 novembre 2010, n. 54, in http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/documenti/controllo/sezioni_riuinite/sezioni_riuinite_in_sede_di_controllo/2010/delibera_54_2010.pdf

richiedente sembra aver voluto lamentare una situazione che ritiene negativa piuttosto che formulare uno specifico quesito.

Tuttavia, al di là delle espressioni utilizzate dal Sindaco del Comune di **Rorà**, la Sezione ritiene che dalla nota del 20 febbraio 2013 risulti comunque incertezza in ordine ad alcuni aspetti inerenti all'esercizio associato delle funzioni da parte degli Enti locali ed alle conseguenze finanziarie, cosicché ritiene di poter esaminare nel merito la richiesta.

Merito

La richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di **Rorà** riguarda, in sostanza, l'esame dei riflessi finanziari in relazione alla spesa di personale della previsione contenuta nei co. 27 e segg. dell'art. 14 del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, conv. dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, recante "*Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica*".

Spettando ad ogni Ente interessato, e quindi anche al Comune di **Rorà**, la concreta attuazione del disposto legislativo citato sopra, la Sezione ribadisce quanto affermato già in altre occasioni, vale a dire che non può pronunciarsi nel merito sulla convenienza e correttezza delle soluzioni che gli Enti interessati sono tenuti ad adottare.

Tuttavia, al fine di contribuire a chiarire la portata applicativa della norma che prevede l'esercizio associato delle funzioni, così da agevolare il compito attuativo che spetta all'Ente interessato, la Sezione formula le seguenti osservazioni.

1. In base ai co. 27 e segg. dell'art. 14 del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, conv. dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, come modificati ed integrati dall'art. 19 del d.l. 6 luglio 2012, n. 95, conv. dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, recante "*Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario*", i Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti sono tenuti ad esercitare "*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)*" (art. 14, co. 28).

Il legislatore ha indicato l'obiettivo dell'esercizio associato delle funzioni, da raggiungere progressivamente, ma non ha fornito indicazioni in merito alle conseguenze che questo potrà avere sia sull'organizzazione dei singoli enti che sulla gestione dei rapporti di lavoro dei dipendenti.

Come affermato già in altre occasioni dalla Sezione, è indubbio che lo scopo perseguito con la previsione contenuta nei commi 27 e segg. del citato art. 14 del d.l. n. 78, conv. dalla 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 amministrativa³.

Spetta, quindi, agli Enti interessati dalla procedura di aggregazione delle funzioni individuare le modalità organizzative ottimali al fine di raggiungere gli obiettivi di maggior efficienza, razionalizzazione e risparmio che il legislatore intendeva conseguire prevedendo l'esercizio associato delle funzioni.

2. Con specifico riguardo alla concreta organizzazione di ciascuna funzione, è evidente che gli Enti interessati dall'aggregazione 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 TUEL.

Nella predisposizione del modello organizzativo gli Enti interessati dovranno tenere conto degli obiettivi di finanza pubblica sottesi al citato art. 14, co. 27 e segg. del d.l. n. 78 del 2010, come modificato ed integrata dall'art. 19 del d.l. 6 luglio 2012, n. 95, conv. dalla 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 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.

Considerate le finalità perseguite dal legislatore, occorrerà che gli Enti interessati dal fenomeno associativo prendano in considerazione la situazione di ciascuno di essi, le modalità organizzative seguite fino al momento dell'associazione e i costi sostenuti in modo da evitare che la nuova organizzazione comporti un aggravio finanziario. E' evidente che

³ Corte conti, sez. contr. Piemonte, 30 agosto 2012, n. 287, in <https://servizi.corteconti.it/bdcaccessibile/ricercaInternet/doDettaglio.do?id=5035-10/09/2012-SRCPIE>

se uno o più Enti hanno organizzato i servizi utilizzando le previsioni contenute negli artt. 53, co. 23 della legge n. 388 del 2000 e dell'art. 29, co. 4 della legge n. 448 del 2001, richiamati dal Sindaco di **Rorà** nella richiesta di parere, conferendo l'incarico di Responsabile di servizio "*all'Organo Esecutivo, senza alcun onere finanziario a carico dell'ente*", la situazione può presentare alcune difficoltà. Tuttavia, se si considera che l'organizzazione delle funzioni che risulterà a seguito dell'applicazione dei co. 27 e segg. dell'art. 14 del d.l. n. 78 del 2010 dovrebbe comportare un modello amministrativo nuovo all'interno del quale i dipendenti dei vari Comuni operano, in base alle loro funzioni e qualifiche, per tutti gli Enti interessati dal processo aggregativo è evidente che ciascun Ente deve assumere i costi relativi ai servizi effettivamente ricevuti mantenendo il livello massimo di spesa previsto dall'art. 1, co. 562 della legge finanziaria per il 2007.

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 con l'ulteriore aggravio di un costo riferito alla quota parte di retribuzione riferito ad un Responsabile di servizio non risponderebbe all'obbligo previsto dall'art. 14, co. 27 e segg. del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, conv. dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, come modificato e integrato dal citato art. 19 del d.l. n. 95, conv. dalla legge n. 135 del 2012.

In sostanza, gli Enti interessati dal processo organizzativo dovranno adottare modalità di svolgimento delle attività di ciascuna funzione riorganizzando le modalità di utilizzazione di tutti i dipendenti coinvolti dal processo stesso in modo da garantire l'espletamento dei servizi e nel contempo, un complessivo risparmio di spesa.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Regione Piemonte,

rende il parere chiesto dal Sindaco del Comune di **Rorà**, con nota in data 20 febbraio 2013, pervenuta alla Sezione per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali del Piemonte in data 28 febbraio 2013, nei termini indicati sopra.

Copia del parere sarà trasmessa a cura del Direttore della Segreteria al Consiglio delle Autonomie Locali della Regione Piemonte ed all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

Così deliberato in Torino nell'adunanza del 23 aprile 2013.

Il Consigliere Relatore
F.to Dott. Giancarlo Astegiano

Il Presidente
F.to Dott.ssa Enrica Laterza

Depositato in Segreteria il **24/04/2013**
Il Funzionario Preposto
F.to Dott. Federico Sola