



Unione dei Comuni Montani “Alta Val d’Arda”

Provincia di Piacenza

Progetto relativo all’organizzazione e al miglioramento delle funzioni conferite, da parte dei comuni aderenti, all’Unione dei Comuni Montani “Alta Val d’Arda”

Sommario

Progetto relativo all'organizzazione e al miglioramento delle funzioni conferite, da parte dei comuni aderenti, all'Unione dei Comuni Montani "Alta Val d'Arda"	1
Introduzione.....	3
1. Analisi del contesto.....	3
2. Il quadro giuridico-normativo in materia di conferimento, organizzazione e spesa di personale dell'Unione.....	4
2.1 Il conferimento di personale all'Unione.....	4
2.2 L'organizzazione dell'Unione e le funzioni di responsabilità.....	8
2.3 La spesa di personale dell'Unione	9
3. Conferimento del servizio di Polizia municipale e polizia amministrativa locale	10
3.1 Ipotesi sintetica della dotazione di personale del servizio di Polizia Municipale	11
3.2 Subentro ai Comuni nei rapporti con i terzi, beni e attrezzature, sede e riparto delle spese	12
4. Conferimento dell'attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi	12
4.1 Ipotesi sintetica della dotazione di personale del servizio Protezione civile	14
5. Conferimento della funzione relativa allo Sportello unico telematico per le attività produttive (SUAP).....	14
5.1 Ipotesi sintetica della dotazione di personale del servizio SUAP	16
6. Conferimento della funzione gestione informatica dei servizi con i sistemi informatici e le tecnologie dell'informazione.	16
6.1 Ipotesi sintetica della dotazione di personale del servizio ICT.....	17
7. Il modello organizzativo.	17
7.1 Ipotesi di assetto della struttura organizzativa	17
Conclusioni.....	20

Introduzione

Come previsto dal piano di lavoro originariamente presentato da questa Associazione e condiviso dall'Unione, con il presente documento, si propongono contenuti, elaborazioni ed esiti del progetto relativo all'organizzazione e al miglioramento delle *funzioni*¹ conferite, da parte dei comuni aderenti, all'Unione dei comuni montani "Alta Val d'Arda".

Esso, nella sostanza, descrive le tappe di attuazione del progetto, le risultanze della metodologia applicata e, quale esito atteso dalle predette azioni, la prefigurazione del complessivo assetto organizzativo dell'Unione che, a seguito dell'analisi condotta, pare risultare il più adeguato per assicurare l'efficace svolgimento delle quattro funzioni conferite dai Comuni aderenti.

Sul piano operativo, il presente documento è frutto dei confronti che hanno avuto luogo con gli organi di governo dell'Unione (Presidente e Giunta), dei contributi forniti dai responsabili dei servizi finanziari dell'Unione e dei Comuni aderenti e degli esami e approfondimenti progressivamente condotti con i Segretari dell'Unione e dei Comuni. Gli strumenti metodologici e i contenuti dell'analisi condotta, inoltre, per gli aspetti compatibili e rilevabili, sono stati raffrontati con i dati resi disponibili dagli Enti, attraverso il progetto sui fabbisogni standard di di Comuni, Province e Regioni, ora direttamente consultabili al sito *opencivitas.it*.

1. Analisi del contesto

L'Unione dei Comuni Montani "Alta Val d'Arda" comprende i Comuni di Castell'Arquato, Lugagnano Val d'Arda, Morfasso e Vernasca.

I dati demografico-territoriali dei comuni aderenti sono così sintetizzati:

COMUNE	Popolazione al 01/01/2013	Superficie in Kmq
Castell'Arquato	4.741	52,75
Lugagnano Val d'Arda	4.214	54,40
Morfasso	1.096	83,93
Vernasca	2.238	72,57
<i>Totali</i>	12.289	263,85

¹ Le funzioni fondamentali indicate al 27° comma dell'articolo 14 del D.L. n. 78/2010, convertito in legge n. 122/2010 e s.m., trovano declinazione nell'articolo 7 della L.R. n. 21/2012 e s.m., in una forma non propriamente collimante con il disposto nazionale. Pertanto, nel prosieguo della presente relazione, per funzioni debbono comunque intendersi quelle definite come tali sia dal legislatore nazionale che regionale.

Muovendo da tali premesse, il presente documento concerne le proposte di reale fattibilità della gestione associata delle funzioni di cui trattasi, con la prefigurazione, come detto, del modello organizzativo e della connessa dotazione organica, con le relative indicazioni in ordine alle condizioni per il conferimento delle risorse umane necessarie, tenendo conto dei riflessi sulle dotazioni finanziarie e strumentali degli Enti associati.

2. Il quadro giuridico-normativo in materia di conferimento, organizzazione e spesa di personale dell'Unione

2.1 Il conferimento di personale all'Unione

Riguardo alle condizioni e modalità di conferimento del personale all'Unione, è ben noto che l'articolo 35 dello Statuto prevede quanto segue: *“Il personale dipendente dei Comuni aderenti all'Unione negli ambiti gestionali e di servizio attribuiti all'Unione è di norma trasferito nella dotazione organica dell'Unione stessa o in subordine distaccato o comandato presso l'Unione, nel rispetto del sistema di relazioni sindacali previsto dalle norme di legge e di contratto nel tempo vigenti.”*

Ciò nonostante, si ritiene che, allo stabile ed integrale conferimento di funzioni all'Unione, non possano corrispondere meccanismi, protratti *ad libitum*, di assegnazione temporanea del personale². E ciò, non solo perché il quadro normativo ed interpretativo pare escluderlo, ma anche perché situazioni di tale fatta non potrebbero che contrastare l'attuazione dei principi di funzionalità, efficienza e flessibilità cui deve ispirarsi l'Unione nell'impiego delle risorse umane, oltre che determinare oggettive difficoltà nella gestione degli istituti contrattuali decentrati e nella determinazione delle relative risorse per il trattamento economico accessorio.

Non di meno, tale meccanismi di assegnazione temporanea potrebbero essere impiegati in questa fase transitoria ed iniziale del conferimento di funzioni, soprattutto in quei casi per i quali dovrà prevedersi l'utilizzo parziale di personale degli enti associati³, ma prefigurando, ad ogni buon conto, percorsi certi per la stabile assegnazione di tutto il personale necessario al funzionamento del nuovo Ente. In tal senso, peraltro, l'integrazione introdotta alla L.R. 21/2012 e s. m., dall'art. 8, comma 8, della L.R. n. 13/2015⁴.

² La Corte dei conti Lombardia, con parere n. 101/2014, ha correttamente qualificato l'istituto come distacco, evidenziandone il carattere di temporaneità.

³ Con l'applicazione, in particolare, delle disposizioni di cui all'articolo 13 del CCNL del 22.01.2004.

⁴ 8. Dopo il comma 5 dell'articolo 24 della legge regionale n. 21 del 2012 sono inseriti i seguenti:

“5 bis. Il trasferimento del personale di cui al comma 5 costituisce presupposto indispensabile, ai fini previsti dalla stessa norma, per le unità di personale comunale addette esclusivamente all'espletamento della funzione

Si ritiene, ad ogni buon conto, che l'assegnazione temporanea di personale di cui trattasi, non possa soggiacere ai vincoli concernenti l'assenso degli interessati, come potrebbe dedursi dalle disposizioni di cui ai commi 413 e 414 dell'art. 1 della legge n. 228/2012⁵ o anche dalle previsioni dell'art. 13 del CCNL del 22.01.2014. Ciò, anche tenuto conto delle indicazioni fornite, in materia, dall'Aran, con il parere RAL_1265⁶ (concernente servizi in convenzione, ma certamente estendibile anche alla fattispecie dei servizi conferiti all'Unione), ma, soprattutto, perché tale conferimento temporaneo va inteso come propedeutico al trasferimento definitivo, il quale soggiace alle procedure e alle condizioni previste dall'art. 31 del d.lgs. n. 165/2001 e s. m., delle quali si forniscono, di seguito, sintetiche coordinate.

Il testo unico sul pubblico impiego, d.lgs. n. 165/2001, consente che la pubblica amministrazione possa trasferire o conferire ad altri soggetti, pubblici o privati, proprie attività, con applicazione, al relativo personale, della normativa sul trasferimento di azienda, di cui all'art. 2112 c.c.

È orientamento consolidato della giurisprudenza ritenere applicabile l'art. 2112, c.c., relativo al trasferimento di azienda, qualora sia ceduto un complesso di beni che oggettivamente si presenti quale entità dotata di una propria autonomia organizzativa ed economica, funzionalizzata allo svolgimento di una attività volta alla produzione di beni e servizi.

La prima vera definizione di "ramo d'azienda" è stata prodotta dal d.lgs. 2 febbraio 2001, n. 18 recante "*Attuazione della direttiva 98/50/CE relativa al mantenimento dei diritti dei lavoratori in caso di trasferimento di imprese, di stabilimenti o di parti di stabilimenti*":

conferita; il trasferimento di personale, anche a tempo parziale, deve intendersi invece facoltativo per il personale dei Comuni o di alcuni Comuni che svolge ulteriori funzioni non conferite in Unione.

⁵ **413.** A decorrere dal 1° gennaio 2013, i provvedimenti con i quali sono disposte le assegnazioni temporanee del personale tra amministrazioni pubbliche, di cui all'articolo 30, comma 2-sexies, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, sono adottati d'intesa tra le amministrazioni interessate, con l'assenso dell'interessato.

414. A decorrere dal 1° gennaio 2013, per gli enti pubblici, il provvedimento di comando, di cui all'articolo 56, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3, è adottato d'intesa tra le amministrazioni interessate, previo assenso dell'interessato.

⁶ **RAL_1265_Orientamenti Applicativi**

E' necessario il consenso del lavoratore ai fini del suo impiego nell'ambito della gestione associata del servizio di polizia municipale organizzata sulla base di una convezione stipulata tra più enti, in presenza di una previsione in tal senso sia nella stesa convenzione che nel regolamento di gestione?

L'art.14 del CCNL del 22.1.2004 richiede il consenso del lavoratore solo con esclusivo riferimento a quella particolare forma di utilizzo del personale, a tempo parziale e di natura limitata nel tempo, prevista dal comma 1 del suddetto art.14.

Conseguentemente, non si ritiene che il consenso del lavoratore addetto ad un determinato servizio sia necessario anche ai fini anche della decisione di un ente di convenzionare con altri enti l'esercizio del suddetto servizio, ai sensi dell'art.30 del D.Lgs.n.267/2000. Si tratta, infatti, di una decisione di natura eminentemente politica, attinente alla stessa organizzazione fondamentale dell'ente circa le concrete modalità di esercizio delle proprie funzioni istituzionali che, in quanto tale, non può essere limitata o, comunque, essere subordinata all'interesse o alla volontà del singolo o dei diversi lavoratori eventualmente coinvolti.

Tuttavia, nel caso esposto, sulla normativa contrattuale si è sovrapposta la specifica ed autonoma regolamentazione della materia contenuta nella convenzione e regolamento, cui l'ente, in quanto parte della convenzione ha accettato e che non può perciò disattendere.

come “Un’articolazione funzionalmente autonoma di un’attività economica organizzata (...), preesistente come tale al trasferimento e che conserva nel trasferimento la propria identità”.

Secondo gli orientamenti della Cassazione, il ramo d’azienda è funzionalmente autonomo quando è “in grado di funzionare in modo autonomo”, senza “rappresentare, al contrario, il prodotto dello smembramento di frazioni non autosufficienti e non coordinate tra loro, né una mera espulsione di ciò che si riveli essere pura eccedenza di personale. Si deve trattare, in pratica, “di una piccola azienda nell’azienda”.

Ancora recentemente la Corte di Giustizia Europea (procedimento C-446/07 in data 12/02/2009) ha affermato che “La condizione relativa al mantenimento dell’identità di un’entità economica, va interpretato non già nel senso che richiede il mantenimento dell’organizzazione specifica imposta dall’imprenditore ai diversi fattori di produzione trasferiti ma nel senso che presuppone il mantenimento del nesso funzionale di interdipendenza tra tali fattori. Infatti, il mantenimento di un siffatto nesso funzionale tra i vari fattori trasferiti consente al cessionario di utilizzare questi ultimi anche se essi sono integrati, dopo il trasferimento, in una nuova diversa struttura organizzativa al fine di continuare un’attività economica identica o analoga”.

Come sopra detto, l’art. 31 del d.lgs. n. 165/2001⁷, consente che la pubblica amministrazione, come il privato datore di lavoro, possa trasferire o conferire ad altri soggetti, pubblici o privati, proprie attività, con applicazione al personale che passa alle dipendenze del cessionario della normativa sul trasferimento di azienda, di cui all’art. 2112⁸ c.c., espressamente richiamato, e con l’osservanza degli obblighi di informazione

⁷ Art. 31 d.lgs. n.165/2001

Passaggio di dipendenti per effetto di trasferimento di attività.

1. Fatte salve le disposizioni speciali, nel caso di trasferimento o conferimento di attività, svolte da pubbliche amministrazioni, enti pubblici o loro aziende o strutture, ad altri soggetti, pubblici o privati, al personale che passa alle dipendenze di tali soggetti si applicano l’articolo 2112 del codice civile e si osservano le procedure di informazione e di consultazione di cui all’articolo 47, commi da 1 a 4, della legge 29 dicembre 1990, n. 428.

⁸ Il richiamo all’art. 2112, c.c., è da intendersi quale richiamo integrale, per la parificazione fra pubblico e privato che costituisce la ‘ratio’ dell’intero D.Lgs. n. 165/2001 (C. Cass., n. 5709/2009).

Art. 2112 c.c.

Mantenimento dei diritti dei lavoratori in caso di trasferimento d’azienda.

In caso di trasferimento d’azienda, il rapporto di lavoro continua con il cessionario ed il lavoratore conserva tutti i diritti che ne derivano.

Il cedente ed il cessionario sono obbligati, in solido, per tutti i crediti che il lavoratore aveva al tempo del trasferimento. Con le procedure di cui agli articoli 410 e 411 del codice di procedura civile il lavoratore può consentire la liberazione del cedente dalle obbligazioni derivanti dal rapporto di lavoro.

Il cessionario è tenuto ad applicare i trattamenti economici e normativi previsti dai contratti collettivi nazionali, territoriali ed aziendali vigenti alla data del trasferimento, fino alla loro scadenza, salvo che siano sostituiti da altri contratti collettivi applicabili all’impresa del cessionario. L’effetto di sostituzione si produce esclusivamente fra contratti collettivi del medesimo livello.

Ferma restando la facoltà di esercitare il recesso ai sensi della normativa in materia di licenziamenti, il trasferimento d’azienda non costituisce di per sé motivo di licenziamento. Il lavoratore, le cui condizioni di lavoro subiscono una sostanziale modifica nei tre mesi successivi al trasferimento d’azienda, può rassegnare le proprie dimissioni con gli effetti di cui all’articolo 2119, primo comma.

e di esame congiunto di cui alla L. n. 428/1990, art. 47, commi da 1 a 4^o, anch'essi oggetto di richiamo diretto.

Osserva la giurisprudenza come l'applicazione dell'art. 2112, c.c., comporti che il rapporto di lavoro continui con il cessionario, senza necessità di consenso del lavoratore ceduto (C. Cass., n. 5709/2009; C. Cass., n. 26215/2006; C. Cass. n. 9031/2004; C. Cass., n. 11908/2003).

Nei suoi pronunciamenti più recenti, infatti, la Cassazione afferma, fra l'altro, che: *“La cessione di ramo d'azienda è legittima solo se la struttura è dotata di pregressa autonomia organizzativa ed è idonea, già all'atto della cessione, a costituire un'entità economica unitaria, finalizzata allo svolgimento di un'attività volta alla produzione di beni e servizi. In assenza di tali requisiti, non si può parlare di cessione di ramo d'azienda, ma di mera cessione di contratti di lavoro per il perfezionamento del quale è indispensabile il consenso dei lavoratori.”*

Ai fini e per gli effetti di cui al presente articolo si intende per trasferimento d'azienda qualsiasi operazione che, in seguito a cessione contrattuale o fusione, comporti il mutamento nella titolarità di un'attività economica organizzata, con o senza scopo di lucro, preesistente al trasferimento e che conserva nel trasferimento la propria identità a prescindere dalla tipologia negoziale o dal provvedimento sulla base del quale il trasferimento è attuato ivi compresi l'usufrutto o l'affitto di azienda. Le disposizioni del presente articolo si applicano altresì al trasferimento di parte dell'azienda, intesa come articolazione funzionalmente autonoma di un'attività economica organizzata, identificata come tale dal cedente e dal cessionario al momento del suo trasferimento.

Nel caso in cui l'alienante stipuli con l'acquirente un contratto di appalto la cui esecuzione avviene utilizzando il ramo d'azienda oggetto di cessione, tra appaltante e appaltatore opera un regime di solidarietà di cui all'articolo 29, comma 2, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276.

9 Art. 47 legge n. 428/1990.

Trasferimenti di azienda.

1. Quando si intenda effettuare, ai sensi dell'articolo 2112 del codice civile, un trasferimento d'azienda in cui sono complessivamente occupati più di quindici lavoratori, anche nel caso in cui il trasferimento riguardi una parte d'azienda, ai sensi del medesimo articolo 2112, il cedente ed il cessionario devono darne comunicazione per iscritto almeno venticinque giorni prima che sia perfezionato l'atto da cui deriva il trasferimento o che sia raggiunta un'intesa vincolante tra le parti, se precedente, alle rispettive rappresentanze sindacali unitarie, ovvero alle rappresentanze sindacali aziendali costituite, a norma dell'articolo 19 della legge 20 maggio 1970, n. 300, nelle unità produttive interessate, nonché ai sindacati di categoria che hanno stipulato il contratto collettivo applicato nelle imprese interessate al trasferimento. In mancanza delle predette rappresentanze aziendali, resta fermo l'obbligo di comunicazione nei confronti dei sindacati di categoria comparativamente più rappresentativi e può essere assolto dal cedente e dal cessionario per il tramite dell'associazione sindacale alla quale aderiscono o conferiscono mandato. L'informazione deve riguardare: a) la data o la data proposta del trasferimento; b) i motivi del programmato trasferimento d'azienda; c) le sue conseguenze giuridiche, economiche e sociali per i lavoratori; d) le eventuali misure previste nei confronti di questi ultimi.

2. Su richiesta scritta delle rappresentanze sindacali o dei sindacati di categoria, comunicata entro sette giorni dal ricevimento della comunicazione di cui al comma 1, il cedente e il cessionario sono tenuti ad avviare, entro sette giorni dal ricevimento della predetta richiesta, un esame congiunto con i soggetti sindacali richiedenti. La consultazione si intende esaurita qualora, decorsi dieci giorni dal suo inizio, non sia stato raggiunto un accordo.

3. Il mancato rispetto, da parte del cedente o del cessionario, degli obblighi previsti dai commi 1 e 2 costituisce condotta antisindacale ai sensi dell'articolo 28 della legge 20 maggio 1970, n. 300.

4. Gli obblighi d'informazione e di esame congiunto previsti dal presente articolo devono essere assolti anche nel caso in cui la decisione relativa al trasferimento sia stata assunta da altra impresa controllante. La mancata trasmissione da parte di quest'ultima delle informazioni necessarie non giustifica l'inadempimento dei predetti obblighi.

2.2 L'organizzazione dell'Unione e le funzioni di responsabilità

V'è subito da dire che, ad oggi, l'orientamento prevalente porta – inevitabilmente – a sostenere che, a seguito del conferimento di funzioni, l'Unione ne assume integralmente la titolarità e la relativa responsabilità di gestione, senza possibilità di alchimie organizzative che riportino competenze di tali natura in capo ai singoli enti associati.

Alla luce di ciò, non può comunque dimenticarsi quanto indicato, in sede interpretativa, da sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, in tema di responsabilità unitaria delle funzioni, ma anche di possibile decentramento dell'attività mediante uffici in enti diversi¹⁰.

Rispetto al modello organizzativo, la Corte dei conti ha, inoltre, evidenziato una sorta di possibile *libertà* degli enti nella definizione degli assetti strutturali, che non necessariamente debbono collimare con la descrizione delle funzioni effettuata dal legislatore, pur nella salvaguardia degli imprescindibili obblighi di contenimento della spesa¹¹.

In questo quadro, dovranno inserirsi le proposte relative alle diverse opzioni per la definizione della struttura organizzativa dell'Unione, con riferimento, allo stato, alle quattro funzioni oggetto del conferimento dei comuni aderenti.

¹⁰ Prima la Corte dei conti Piemonte, con parere n. 287/2012 e poi la Corte dei conti Lombardia, con pareri n. 513/2012 e n. 527/2012, sono intervenute, con posizioni collimanti, sulla questione. In particolare, con l'ultimo parere citato, la Corte ha sostenuto:

“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.” e ancora: *“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. 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.”*

¹¹ La Corte dei conti Piemonte, con parere n. 292/2013, ha affermato: *“E' pur vero che il legislatore ha indicato l'obiettivo dell'esercizio associato delle funzioni, da raggiungere progressivamente, ma non ha fornito indicazioni in merito ai rapporti con l'organizzazione del sistema di bilancio, disciplinata dal d.p.r. 31 gennaio 1996, n. 194, recante “Regolamento per l'approvazione dei modelli di cui all'articolo 114 del decreto legislativo 25 febbraio 1995, n. 77, concernente l'ordinamento finanziario e contabile degli Enti locali”.*

In particolare, considerata la natura del d.p.r. n. 194 si deve ritenere che non vi sia coincidenza tra le funzioni ivi indicate e quelle che costituiscono oggetto di aggregazione che devono essere identificate dagli Enti in base alla loro attuale organizzazione, in concreto, in base alle indicazioni contenute nel co. 27 dell'art. 14 del d.l. n. 78, conv. dalla legge n. 122 del 2010.

Spetta quindi agli Enti interessati disegnare la nuova organizzazione delle funzioni, partendo dalle attività sinora svolte da ciascuno di essi, ma anche adottando un modello che non si riveli elusivo degli intenti di riduzione della spesa, efficacia, efficienza ed economicità perseguiti dal legislatore, non essendo sufficiente peraltro che il nuovo modello organizzativo non preveda costi superiori alla fase precedente nella quale ciascuna funzione era svolta singolarmente da ogni Ente.”

2.3 La spesa di personale dell'Unione

Rispetto ai meccanismi di riparto della spesa di personale tra Comuni e Unione, fino all'entrata in vigore della legge di stabilità 2015, non poteva prescindere da quanto previsto, in sede interpretativa, dalle Sezioni riunite della Corte dei conti, con delibera n. 3/2011, dalla Sezione delle Autonomie della medesima Corte, con deliberazione n. 8/2011 e, unanimemente, dalle diverse Sezioni regionali di controllo, in ordine all'obbligo, per ciascun comune, di conteggiare la quota parte di spesa del personale della gestione associata ad esso riferibile.

Tale interpretazione assumeva un carattere particolarmente stringente per gli Enti associati, anche tenuto conto che l'unico vincolo deducibile direttamente dall'articolo 32 del d.lgs. n. 267/2000 e s.m. era quello indicato dal comma 5¹² del medesimo articolo, il quale, fatto salvo l'inciso "*Fermi restando i vincoli previsti dalla normativa vigente in materia di personale...*", riferisce i limiti di cui trattasi all'ammontare complessivo della spesa sostenuta dall'Unione e non dai singoli Comuni partecipanti.

Opportunamente, il legislatore, con la predetta legge di stabilità 2015 (legge n. 190/2014, art. 1, comma 450, lett. b), ha colto l'evidente illogicità di tale situazione, disponendo, finalmente, la necessaria integrazione all'articolo 14¹³ del D.L. n. 78/2010, convertito in legge n. 122/2010 e s. m., orientata a superare le stringenti interpretazioni di cui sopra, ancorché la norma sia già stata oggetto di interpretazioni restrittive da parte della Corte di conti (Sezione regionale di controllo per la Lombardia, parere n. 173/2015¹⁴).

¹² 5. 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.

¹³ **Comma 450, lett. b), dell'art. 1 della legge 190/2014:** b) dopo il comma 31-quater dell'articolo 14 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, è inserito il seguente:

«31-quinquies. 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».

¹⁴ "...Quella introdotta dalla legge di stabilità per il 2015 può ritenersi una disposizione di favore che, al fine di incentivare ulteriormente l'esercizio funzioni mediante unione o convenzione, consente 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.

Si richiede pertanto, sotto questo profilo, che nella convenzione sia predisposta una regolamentazione delle diverse funzioni associate tale da garantire le predette forme di compensazione, escludendo in ogni caso qualsiasi aumento della spesa della spesa per il personale che rimane soggetta ai vincoli stabiliti dalle disposizioni di coordinamento della finanza pubblica.

3. Conferimento del servizio di Polizia municipale e polizia amministrativa locale

Riguardo a questo tema la rilevazione condotta rispetto alle risorse professionali disponibili è sintetizzata nella scheda che segue.

	Comune di Castell'Arquato	Comune di Lugagnano Val d'Arda	Comune di Morfasso	Comune di Vernasca	Totale
Funzione: POLIZIA LOCALE					
D PO	0,08	0,10	0,05		0,23
Cat. D					0,00
Cat. C	1,80	1,00			2,80
Cat. B	0,50			0,15	0,65
Cat. A					0,00
Totale dipendenti	2,38	1,10	0,05	0,15	3,68

E' del tutto evidente come il numero degli operatori dell'area della vigilanza risulti assai ridotto e decisamente inferiore agli standard regionali relativi al rapporto tra personale e popolazione, ma ciò discende ineludibilmente dai rigidi vincoli in materia di assunzioni e spesa di personale negli enti locali.

Ad ogni buon conto, il conferimento del servizio all'Unione, anche da parte dei nuovi Comuni, determina, da parte degli stessi, la contestuale necessità di assegnazione del relativo personale all'Unione medesima, anche se può prevedersi, almeno in questa fase iniziale, nelle more del perfezionamento delle procedure indicate al precedente punto 2.1, un temporaneo percorso di comando/distacco, per il quale troveranno applicazione le disposizioni di cui all'articolo 13 del CCNL del 22.01.2004, compresi gli effetti finanziari, anche relativi al trattamento economico accessorio del personale, ivi previsti (fatto salvo quanto precisato in materia di assenso degli interessati, sempre nel precedente punto 2.1). Ciò, anche tenuto conto che diverse figure sono impegnate su ulteriori funzioni, per ora non conferite all'Unione.

Una delle questioni di maggior rilievo concerne l'individuazione della figura di responsabilità del servizio di Polizia Locale, non risultando presente, all'interno dell'organico degli operatori della Polizia locale degli enti associati, alcuna figura di categoria "D" (le uniche figure con tali qualifiche sono le due figure di categoria "C",

Alla luce delle predette considerazioni, da cui emerge la finalità della disposizione in esame, si deve quindi ritenere che la compensazione possa operare soltanto nell'ipotesi di associazione di più funzioni che la legge impone obbligatoriamente ai comuni con popolazione fino 5.000 abitanti.".

dipendenti del Comune di Castell'Arquato e la figura, sempre appartenente alla categoria "C", del Comune di Lugagnano Val d'Arda). Peraltro, già allo stato attuale, pur nella salvaguardia dei principi di legge concernenti la diretta relazione tra addetti della Polizia locale e il Sindaco, per le funzioni di polizia giudiziaria, di polizia stradale e di pubblica sicurezza, ai sensi della legge n. 65 del 1986, gli enti associati, non avendo, i relativi servizi le caratteristiche per essere eretti a "Corpi", hanno ritenuto di inserirli in una struttura apicale più ampia (in coerenza con la consolidata giurisprudenza in materia).

Pertanto, tenuto conto di quanto stabilito da punto 2¹⁵ del documento allegato, quale parte integrante degli atti consiliari di conferimento della funzione di cui trattasi, si ritiene che possa essere confermato, anche per l'Unione, il preesistente modello organizzativo già adottato dagli Enti associati, prevedendo che la responsabilità del servizio possa essere attribuita ad una figura apicale non appartenente alla Polizia locale (ferma la relazione diretta degli addetti della Polizia locale con gli organi di governo competenti, ai sensi di legge e nel rispetto dei citati atti consiliari di conferimento della funzione).

3.1 Ipotesi sintetica della dotazione di personale del servizio di Polizia Locale

Funzione: POLIZIA LOCALE	
figure professionali	% assegnazione
Cat. D - Responsabile amministrativo del servizio	0,10
Cat. C - Addetti della Polizia locale (Castell'Arquato: 1,80 - Lugagnano: 1,00)	2,80
Cat. B - Operatore con funzioni ausiliarie (Castell'Arquato: 0,50 - Vernasca: 0,15)	0,65
Totale	3,55

¹⁵ "...L'Unione subentra ai Comuni nei rapporti in essere con soggetti terzi in relazione alle materie oggetto del conferimento, in conformità agli atti di programmazione approvati dagli organi dell'Unione e dai singoli enti. In relazione alle materie di cui all'art.1 gli organi dell'Unione adottano tutti gli atti di natura gestionale, nonchè gli atti di natura politica.

Restano in capo agli organi di governo dei singoli Comuni le competenze a carattere generale o trasversale, qualora non pienamente riconducibili agli ambiti funzionali conferiti: in particolare, i poteri del Sindaco esercitati in veste di autorità locale in materia di pubblica sicurezza, protezione civile, igiene e sanità pubblica (art. 50, commi 4-5) oltre ai compiti in veste di «ufficiale di governo» (art. 54 TUEL).

Il conferimento delle funzioni è integrale, per tutti i Comuni, senza che residuino in capo ai Comuni attività amministrative e compiti riferibili alla stessa funzione.

L'Unione utilizza risorse economiche proprie, conferite da altri Enti e quelle attribuite dai Comuni conferenti, secondo quanto previsto al punto 4 del presente documento.

L'Unione utilizza sedi, strutture, beni strumentali e attrezzature proprie, di terzi e/o concesse in uso dai Comuni conferenti, secondo quanto previsto ed indicato al successivo punto 6 del presente documento.

La rappresentanza legale è in capo al Presidente dell'Unione che può delegarne l'esercizio a personale dipendente dell'Unione."

E' del tutto ovvio che, in prospettiva, data la carenza di personale, dovrà verificarsi la possibilità di "liberare" l'addetto della Polizia locale del Comune di Castell'Arquato dall'attività trasversale oggi svolta per il medesimo Comune (ufficio protocollo). Si consiglia, inoltre, la prefigurazione di ipotesi che possano assicurare al servizio un adeguato supporto, con riguardo, in particolare, alla gestione amministrativa dei procedimenti concernenti le sanzioni e del relativo contenzioso.

3.2 Subentro ai Comuni nei rapporti con i terzi, beni e attrezzature, sede e riparto delle spese

L'Unione deve subentrare ai Comuni nei rapporti in essere con soggetti terzi, in relazione alle presenti materie oggetto del conferimento.

Contestualmente, essa dovrà disporre dei relativi beni e attrezzature, secondo quanto previsto dal punto 6 dell'allegato, parte integrante dell'atto consigliare di conferimento della presente funzione.

Secondo quanto previsto dal succitato atto, la sede del servizio è a Castell'Arquato, ma potranno essere previsti presidi territoriali per la migliore organizzazione del servizio, secondo le modalità che definirà la Giunta dell'Unione, fermo restando che l'ambito territoriale per l'esercizio della funzione è quello dell'Unione dei Comuni montani "Alta Val d'Arda".

Per il riparto delle spese, considerato che ci si trova nella fase iniziale del conferimento e nelle more delle decisioni che dovranno essere assunte ai sensi del punto 4 dell'allegato agli atti consiliari di conferimento della funzione, si ipotizza, fino al 31.12.2015, che ciascun Ente provveda direttamente ai trattamenti economici del proprio personale assegnato funzionalmente, anche a tempo parziale, all'Unione, prevedendo, invece, che ogni Comune trasferisca all'Unione medesima le risorse corrispondenti alle spese preventivate per lo svolgimento della funzione di Polizia provinciale, nella quota residua relativa all'anno 2015.

Ovviamente, per il predetto periodo, l'organizzazione dei servizi ordinari dovrà tener conto della suddetta partecipazione finanziaria di ciascun Comune, fatte salve particolari spese, progetti o iniziative per la cui gestione provvederà la Giunta dell'Unione, con apposite decisioni.

4. Conferimento dell'attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi

Riguardo alla presente funzione, i dati rilevati in ordine all'impegno di professionalità, da parte dei Comuni aderenti, sono riportati nella seguente scheda.

	Comune di Castell'Arquato	Comune di Lugagnano Val d'Arda	Comune di Morfasso	Comune di Vernasca	Totali
Funzione: PROTEZIONE CIVILE					
D PO	0,05	0,05	0,05	0,05	0,20
Cat. D					0,00
Cat. C				0,05	0,05
Cat. B				0,05	0,05
Cat. A					0,00
Totale dipendenti	0,05	0,05	0,05	0,15	0,30

L'attività ha natura specificamente tecnica, per lo svolgimento della quale assume particolare rilevanza il livello di coordinamento e raccordo con le altre figure tecniche dei Comuni aderenti, anche tenuto conto che, correttamente, gli atti di conferimento della funzione precisano le competenze, in materia, dei diversi Organi di governo (alla stregua di quanto già indicato alla precedente nota 15).

E' pertanto agevole ipotizzare l'utilizzo di una figura tecnica di Cat. D, in qualità di responsabile del servizio, nella misura pari al 10% dell'orario contrattuale, con l'apporto almeno pari al 5% dell'orario contrattuale di una figura di area tecnica per ciascuna delle altre Amministrazioni, anche al fine di poter assicurare un buon livello di fungibilità nello svolgimento delle attività richieste.

Riguardo alla modalità di conferimento, si ritiene, almeno in questa fase, data la ridotta dimensione dell'impegno, di prevederne l'assegnazione all'Unione con le modalità del comando/distacco, ai sensi del già richiamato articolo 13 del CCNL del 22.01.2004, fatto sempre salvo quanto precisato, in materia, dal precedente punto 2.1.

Rispetto al conferimento delle relative responsabilità, non si rilevano particolari problematiche, in forza di quanto previsto dal richiamato articolo 13 del CCNL del 22.01.2014 e delle connesse interpretazioni Aran in materia.

4.1 Ipotesi sintetica della dotazione di personale del servizio Protezione civile

Funzione: PROTEZIONE CIVILE	
figure professionali	% assegnazione
Cat. D - Responsabile tecnico del servizio	0,10
Cat. C/D (una figura al 5% dell'orario per ciascun ente diverso da quello nel quale è individuato il responsabile)	0,15
Totale	0,25

Per gli aspetti relativi a subentro ai Comuni nei rapporti con i terzi, beni e attrezzature, sede e riparto delle spese, concernenti questa fase iniziale, si conferma quanto già ipotizzato al precedente punto 3.2.

5. Conferimento della funzione relativa allo Sportello unico telematico per le attività produttive (SUAP).

I contenuti e le modalità del conferimento sono indicati nei relativi atti Consigliari degli Enti aderenti, dai quali si rileva la complessità relativa allo svolgimento associato della presente funzione.

Un elemento di particolare favore è costituito dall'utilizzo, da parte di quasi tutti gli enti, dell'applicativo reso disponibile dalla Provincia di Piacenza, nell'ambito delle specifiche piattaforme regionali.

E', innanzitutto, da rilevare la necessità, di assicurare punti di contatto in ogni Comune, per garantire la gestione del servizio, pur prevedendo una sede principale, da individuarsi nel rispetto di quanto previsto da Statuto e atti di conferimento della funzione.

I Comuni hanno fornito, come richiesto, i dati concernenti l'impiego di risorse professionali nell'ambito della funzione di cui trattasi. Essi sono sintetizzati nella scheda che segue.

	Comune di Castell'Arquato	Comune di Lugagnano Val d'Arda	Comune di Morfasso	Comune di Vernasca	Totale
Funzione: SUAP					
D PO	0,15	0,40	0,10	0,15	0,80
Cat. D					0,00
Cat. C	0,90	0,10			1,00
Cat. B	0,33				0,33
Cat. A					0,00
Totale dipendenti	1,38	0,50	0,10	0,15	2,13

Dai dati rilevati, si ritiene che il principio dell'unitarietà della responsabilità, descritto al precedente punto 2.2, possa trovare attuazione attraverso l'assegnazione di tale incarico ad una figura di categoria D, il cui tempo di impiego, potrebbe essere determinato nella misura del 10% dell'orario contrattuale.

Al fine di assicurare punti di contatto in ogni Comune, come previsto dagli atti di conferimento all'Unione della funzione, ma soprattutto per delineare la costituzione di un gruppo di lavoro che possa efficacemente cooperare, al fine di conseguire l'effettiva attuazione della gestione associata della materia, si ipotizza che ciascun Comune renda disponibile la forza lavoro già attualmente impiegata su questi compiti, come indicato nella tabella di cui al successivo punto 5.1.

Data la natura sperimentale, connessa all'avvio della gestione associata e considerato che i dipendenti interessati sono impegnati anche su altre funzioni, allo stato non conferite all'Unione, si ritiene che l'assegnazione del personale di cui sopra possa avvenire attraverso l'istituto transitorio del comando/distacco, applicando così la disciplina prevista da Statuto e atti di conferimento, in attuazione dell'articolo 13 del CCNL del 22.01.2004, alle condizioni precisate al precedente punto 2.1.

5.1 Ipotesi sintetica della dotazione di personale del servizio SUAP

Funzione: SUAP	
figure professionali	% assegnazione
Cat. D - Responsabile del servizio	0,10
Cat. D/C (Morfasso: 0,10 - Vernasca: 0,15 - Luganano: 0,50)*	0,75
Cat. C - Istruttore (Castell'Arquato)	0,90
Cat. B - Addetto (Castell'Arquato)	0,33
Totale	2,08
* Nel caso in cui il responsabile sia individuato tra queste figure, non muta il valore orario del comando/distacco)	

Si conferma, anche in questo caso, quanto già ipotizzato al precedente punto 3.2.

6. Conferimento della funzione gestione informatica dei servizi con i sistemi informatici e le tecnologie dell'informazione.

Riguardo al conferimento di questa funzione, risulterà sicuramente necessario una analisi tecnica finalizzata all'integrazione di strumenti, tecnologia e applicativi, anche se, dai dati acquisiti, si rileva, almeno per tre enti su quattro, una certa omogeneità dei fornitori.

Ma, a prescindere da tali dati, deve evidenziarsi una sostanziale carenza di figure professionali in possesso di adeguate competenze ed esperienze in materia. Ciò è rilevabile dagli dati raccolti dai Comuni (sinteticamente interpretati come da scheda che segue), dai quali si evince chiaramente una sorta di *affidamento* degli Enti ai fornitori esterni.

	Comune di Castell'Arquato	Comune di Lugagnano Val d'Arda	Comune di Morfasso	Comune di Vernasca	Totali
Funzione: ICT					
D PO	0,05	0,05	0,05	0,05	0,20
Cat. D					0,00
Cat. C	0,10	0,10			0,20
Cat. B					0,00
Cat. A					0,00
Totale dipendenti	0,15	0,15	0,05	0,05	0,40

Gli atti dei Comuni aderenti di conferimento della funzione prevedono, opportunamente: *“Tutte le attività di cui ai punti precedenti, ad esclusione di quelle relative alla governance, al coordinamento, nonché all’ideazione progettuale a garanzia della coerenza complessiva delle azioni, possono essere affidate in outsourcing.”*

Tale previsione, sicuramente lodevole, sconta però la carenza sopra evidenziata.

Per questa ragione, la proposta deve necessariamente prevedere l’individuazione della responsabilità amministrativa del servizio, la quale, però, per evitare frammentazioni organizzative, potrebbe essere ricondotta al Segretario dell’Unione o, in subordine, ad una delle figure di responsabilità già previste dai punti precedenti, con un corrispondente incremento delle ore di impiego, mentre il coordinamento con gli enti potrebbe essere assicurato, almeno nella fase d’avvio, attraverso la partecipazione di una figura per ciascun Comune, possibilmente con sufficiente propensione in materia, in misura non superiore al 5% dell’orario contrattuale.

Non di meno, si ritiene imprescindibile che l’Unione e gli Enti aderenti individuino al proprio interno o acquisisca, secondo le modalità ritenute più idonee, una figura tecnica, da formare opportunamente e che possa costituire uno stabile supporto al Responsabile di servizio, nei rapporti con i fornitori esterni, sia per la fase di progettazione degli interventi, sia per gli aspetti relativi al controllo e alla verifica di efficacia degli stessi.

6.1 Ipotesi sintetica della dotazione di personale del servizio ICT

Funzione: ICT	
figure professionali	% assegnazione
Cat. D - Responsabile del servizio (se non affidata al Segretario)	0,05
Cat. D/C (una figura al 5% dell’orario per ciascun ente)	0,20
Totale	0,25

Fermo quanto detto in ordine alla necessità di una studio per l’integrazione tecnologica (anche, eventualmente, richiedendo, senza impegno, una specifica proposta agli attuali fornitori prevalenti), per quanto concerne i restanti aspetti, si conferma, anche in questo caso, quanto indicato al precedente punto 3.2.

7. Il modello organizzativo¹⁶.

7.1 Ipotesi di assetto della struttura organizzativa

Alla luce delle argomentazioni contenute nei punti precedenti, si ritiene, in conclusione, di poter prefigurare un assetto della struttura organizzativa che, con riguardo alle

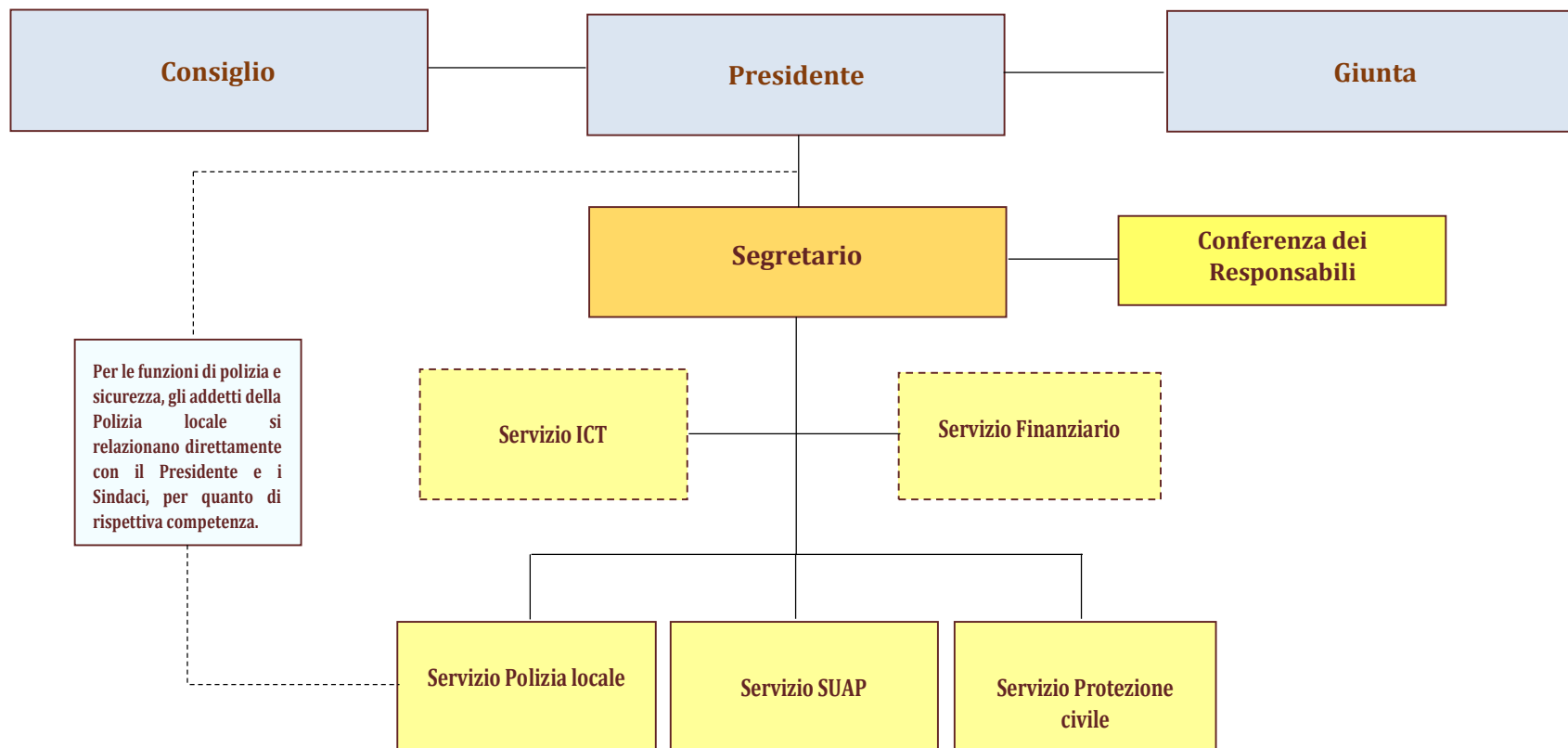
¹⁶ Riguardo alle forme di partecipazione sindacale relative a queste materie, si richiamano gli articoli 5 e 6 del d.lgs. n. 165/2001 e s. m., nonché quanto stabilito dall’articolo 2, comma 19, del D.L. n. 95/2012, convertito in legge n. 135/2012 e s.m., che prevede:

funzioni conferite all'Unione, possa rispondere alle esigenze di uniformità di criteri e interventi su tutto il territorio degli Enti aderenti, nonché di efficienza, efficacia, economicità e rispondenza al pubblico interesse dei servizi erogati in favore dei cittadini dei Comuni associati (si segnala che è stata individuata anche una struttura di presidio della gestione finanziaria, ormai indispensabile, la cui responsabilità potrebbe, almeno in questa fase permanere in capo al Segretario dell'Unione, fatte salve le eventuali diverse valutazioni della Giunta).

Il modello di seguito proposto (nel quale le caselle tratteggiate indicano le strutture la cui responsabilità può essere, in questa fase, affidata al Segretario o ad altro responsabile di servizio) , comunque, contiene il pregio di definire una organizzazione *snella e orizzontale*, nella quale siano ben identificabili ruoli e responsabilità, senza precludere la possibilità di funzioni di coordinamento, certamente utili per la concreta fase di *start-up* e per la prima sperimentazione, nonché per la verifica di adeguatezza – da operarsi nel breve/medio tempo – delle scelte di cooperazione effettuate dagli Enti aderenti all'Unione.

19. Nelle more della disciplina contrattuale successiva all'entrata in vigore del presente decreto è comunque dovuta l'informazione alle organizzazioni sindacali su tutte le materie oggetto di partecipazione sindacale previste dai vigenti contratti collettivi.

Struttura organizzativa



Conclusioni

Per i contenuti, modelli e strumenti messi a disposizione degli Organi di governo dell'Unione, attraverso il presente documento, non possono che ringraziarsi tutti coloro che, a vario titolo, ne hanno consentito, con il proprio prezioso contributo, la realizzazione.

Non di meno, si rimane a disposizione per ogni approfondimento ritenuto necessario.

Pavia, 10.09.2015

Lega dei Comuni di Pavia
Il Presidente
dott. Piergiovanni Barone

