



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

composta dai magistrati:

dott.ssa Simonetta Rosa	Presidente
dott. Gianluca Braghò	Primo Referendario
dott.ssa Laura De Rentiis	Primo Referendario
dott. Donato Centrone	Referendario
dott. Andrea Luberti	Referendario
dott. Paolo Bertozzi	Referendario
dott. Cristian Pettinari	Referendario
dott. Giovanni Guida	Referendario (relatore)
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio del 22 settembre 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 nota del giorno 24 giugno 2015, prot. n. 34146, con la quale i Sindaci dei Comuni costituenti l'Unione di Comuni della Martesana hanno 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 sopra citato;

Udito il relatore dott. Giovanni Guida;

### PREMESSO CHE

I Sindaci dei Comuni costituenti l'Unione di Comuni della Martesana, con nota del giorno 24 giugno 2015, dopo aver premesso che

- "in data 24 giugno 2015 è stato sottoscritto l'atto costitutivo dell'Unione di Comuni della Martesana di cui fanno parte i seguenti Comuni:
  - o Cernusco sul Naviglio popolazione residente al 31.12.2014= 33.009
  - o Bussero popolazione residente al 31.12.2014= 8.594
  - o Cambiagio popolazione residente al 31.12.2014= 6.805
  - o Carugate popolazione residente al 31.12.2014= 14.977
  - o Gorgonzola popolazione residente al 31.12.2014= 20.076
  - o Pessano con Bornago popolazione residente al 31.12.2014= 9.125
  - o Totale popolazione 92.586";
- "l'articolo 5 dello Statuto prevede che, in una prima fase, l'Ente gestisca seguenti servizi:
  - a) funzioni e servizi di 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;
  - b) Centrale unica di committenza per i Comuni che compongono l'Unione";
- "per procedere all'avvio del nuovo Ente è previsto che i Comuni aderenti trasferiscano il personale necessario al suo funzionamento, ai sensi di quanto previsto dall'art. 32, comma 5, primo periodo, del D. Lgs. 267/2000";
- "il comma 5, secondo periodo, del citato art. 32 del D.Lgs. 267/2000, prevede 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"*;
- "la Corte dei Conti, Sezione delle Autonomie, con la deliberazione n. 8/AUT/2011/QMIG, chiamata ad esprimersi sul riparto delle spese di personale tra i Comuni e l'Unione, ha stabilito che il contenimento dei costi del personale dei Comuni debba essere valutato sotto il profilo sostanziale, sommando alla spesa di personale propria la quota parte di quella sostenuta dall'Unione dei Comuni";
- "in materia di spesa di personale delle Unioni è intervenuto recentemente il legislatore tramite l'inserimento, ad opera del comma 450 dell'art. 1 della legge 23 dicembre 2014, n. 190, nell'articolo 14 del D. L. 31 maggio 2010, n. 78, del comma 31-quinquies che così recita: *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,*

*fermo restando i vincoli previsti dalle vigenti disposizioni e l'invarianza della spesa complessivamente considerata”;*

hanno posto i seguenti quesiti:

- 1) “se per l'Unione di Comuni della Martesana possa trovare applicazione quanto previsto dal citato comma 31-quinquies del D. L. 31 maggio 2010, n.78;
- 2) in caso di risposta negativa al primo quesito, se:
  - a) trovi applicazione quanto previsto dalla deliberazione n. 8/AUT/2011/QMIG della Sezione Autonomie della Corte dei Conti;
  - b) i Comuni, oltre al personale, possano trasferire all'Unione ulteriori quote di spesa di personale al fine di permettere all'Unione di dotarsi del personale necessario per il suo funzionamento, ove quello trasferito non sia sufficiente per il raggiungimento dei suoi scopi: ipotesi che si potrebbe verificare ove i Comuni aderenti non avessero proceduto alla copertura di posti in organico resisi vacanti nel periodo intercorrente tra l'inizio del processo di costituzione dell'Unione e la conclusione dello stesso, e di cui nello studio di fattibilità era previsto il trasferimento all'Unione”.

### **AMMISSIBILITA' SOGGETTIVA**

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 è chiamata, preliminarmente, a pronunciarsi sull'ammissibilità della richiesta, con riferimento ai parametri derivanti dalla natura della funzione consultiva prevista dalla normazione sopra richiamata.

Con particolare riguardo all'individuazione dell'organo legittimato a inoltrare le richieste di parere dei Comuni, 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.

Come più volte evidenziato da questa Corte i pareri possono essere richiesti esclusivamente dalla Regione, dai Comuni, dalla Province e dalle Città metropolitane, essendo tassativa l'elencazione contenuta nell'art. 7 co. 8 l. n. 131/2003, stante la natura speciale della funzione consultiva introdotta dalla medesima legge rispetto all'ordinaria sfera di competenze attribuite alla Corte dei Conti (cfr. sez. contr. Piemonte n. 192/2014/PAR e n. 183/2014/PAR; sez. reg. contr. Lazio n. 14/2014/PAR e n. 26/2013/PAR; sez. reg. contr. Veneto n. 359/2013/PAR; sez. reg. contr. Emilia-Romagna n. 312/2012/PAR; sez. reg. contr. Sardegna n. 74/2011/PAR; sez. reg. contr. Abruzzo n. 4/2010/PAR; sez. reg. contr. Campania n. 36/2009/PAR). Con la conseguenza che l'esame di una richiesta formulata da un'Unione di comuni deve ritenersi preclusa per carenza di legittimazione del soggetto pubblico istante (cfr. *ex plurimis*

Lombardia/25/2015/PAR). La presente richiesta, di contro, appare superare il vaglio di ammissibilità soggettiva, in quanto imputabile ai Comuni formanti l'Unione e finalizzata alla risoluzione di quesiti interpretativi direttamente riconducibili agli istanti stessi (cfr. in questo senso deliberazione n. 174/2015 di questa Sezione).

In attesa che il Consiglio delle Autonomie locali della Lombardia eserciti pienamente le funzioni ad esso deferite dall'art. 7, ottavo comma, della legge n. 131 del 2003, la richiesta di parere deve essere dichiarata ammissibile (v. deliberazione n. 16/2014/PAR di questa Sezione).

### AMMISSIBILITA' OGGETTIVA

Con riguardo alle condizioni di ammissibilità oggettiva, occorre rilevare che la disposizione contenuta nel comma 8, dell'art. 7 della legge 131/2003 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 comma 8 prevede forme di collaborazione ulteriori 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; le attribuzioni consultive si connotano, piuttosto, 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, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione unitaria 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).

L'attività consultiva, in sostanza, ha la medesima funzione d'indirizzo degli Enti locali al raggiungimento di obiettivi e finalità di gestione che ricalcano i contenuti tipici dell'attività di controllo della Corte: in tal modo gli Enti possono raggiungere gli obiettivi stessi sin dall'inizio dell'attività nell'ambito di un moderno concetto della funzione di controllo collaborativo.

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

E' stato, altresì, specificato da parte della costante giurisprudenza delle Sezioni di controllo la necessaria sussistenza dell'ulteriore presupposto della rilevanza generale della questione sollevata con la richiesta di parere (cfr. *ex plurimis* Sez. Lombardia n.528/2013). Questo presupposto determina, in altre parole, che possano essere ricondotte alla funzione consultiva della Corte le sole richieste di parere volte ad ottenere un esame da un punto di vista astratto e su temi di carattere generale.

Alla luce dei predetti parametri la richiesta di parere in esame deve ritenersi anche oggettivamente ammissibile.

## MERITO

1. Deve preliminarmente evidenziarsi come l'analisi delle questioni proposte dagli Enti rimane circoscritta ai profili generali ed astratti relativi all'interpretazione delle disposizioni che vengono in rilievo, essendo preclusa qualunque interferenza sulle scelte gestionali riservate alla discrezionalità degli Enti stessi.

La richiesta di parere in esame, formulata congiuntamente dai Sindaci dei Comuni costituenti l'Unione di Comuni della Martesana, verte sull'interpretazione della recente disposizione, introdotta ad opera del comma 450 dell'art. 1 della legge 23 dicembre 2014, n. 190, nell'articolo 14 del D. L. 31 maggio 2010, n. 78, del comma 31-quinquies che così recita: *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, fermo restando i vincoli previsti dalle vigenti disposizioni e l'invarianza della spesa complessivamente considerata*".

Tale disposizione è stata oggetto di precipuo approfondimento da parte di questa Sezione nella deliberazione n. 173/2015/PAR, nella quale si è avuto modo di evidenziare che «la questione relativa al computo della spesa di personale per i comuni interessati da processi associativi è stata oggetto di diversi pronunce rese dalle Sezioni di controllo della Corte dei conti.

La Sezione delle Autonomie, con la deliberazione n. 8/AUT/2011/QMIG, aveva stabilito, confermando l'orientamento già espresso dalle Sezioni regionali di controllo, che il contenimento dei costi del personale dei comuni dovesse essere valutato sotto il profilo sostanziale, sommando alla spesa di personale propria la quota parte di quella sostenuta dall'Unione dei comuni. *(La stessa 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 dell'Unione che sia riferibile al comune stesso. Allo scopo dovrà reperire ed adottare idonei criteri per determinare la misura della spesa di personale propria dell'Unione che sia riferibile pro quota al comune).*

Questa stessa Sezione, con la deliberazione n. 513/2012/PAR, ha ritenuto che la disciplina vincolistica 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, affermando, con riferimento al caso di specie, che se un comune *"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"*.

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».

Nella deliberazione ora richiamata, in relazione allo specifico caso esaminato, si è concluso ritenendo che la suddetta «compensazione possa operare soltanto nell'ipotesi di associazione di più funzioni che la legge impone obbligatoriamente ai comuni con popolazione fino 5.000 abitanti». Tale conclusione deve essere letta in stretta connessione al quesito posto concernente un unico servizio associato, il cui personale faccia capo esclusivamente ad un unico comune: quest'ultimo non potrà che computarne per intero la spesa ai fini del rispetto dei vincoli imposti delle norme di coordinamento della finanza pubblica.

2. In sintesi, dunque, per quanto riguarda i principi di portata generale ricavabili dalla deliberazione ora richiamata, può evidenziarsi come il legislatore statale con la novella richiamata, ha previsto, per i comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti (3.000 se appartengono o sono appartenuti a comunità montane) 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 (cfr. in questo senso anche deliberazione Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna n. 103/2015/PAR).

Ne deriva, dunque, ai fini del primo quesito in esame, che la disciplina ora richiamata non possa trovare diretta applicazione per l'Unione di Comuni della Martesana, considerata la popolazione propria dei singoli Comuni partecipanti alla stessa, con la conseguenza che troveranno applicazione i principi ermeneutici sanciti dalla ricordata deliberazione n. 8/AUT/2011/QMIG e sopra sommariamente richiamati.

Tali principi e quelli propri della pregressa giurisprudenza su cui si fondono appaiono pienamente coerenti ed applicabili anche alla luce del vigente quadro normativo. Questa Sezione già nella deliberazione n.81/PAR/2008 ha avuto modo di evidenziare come «il rafforzamento del processo di svolgimento di funzioni in comune fra più enti mediante la costituzione di Unioni e il contenimento della spesa di personale degli enti territoriali sono espressione di un'unica esigenza e, pertanto, il dato relativo alla spesa di personale da prendere in considerazione non può essere solo quello di ciascun

Comune o dell'Unione poiché si 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 purché la somma complessiva delle spese calcolata sommando tutti i dati degli enti che costituiscono l'Unione e, ovviamente, quelli di quest'ultima, non sia superiore a quella del 2004 o a quell'altra soglia o limite che il legislatore potrà introdurre, modificando la disciplina attualmente vigente. ... L'intento del legislatore sembra essere quello di non limitarsi ad una considerazione puramente formale delle spese di personale di ciascun ente, ma di valutare, da un punto di vista sostanziale, l'entità delle stesse al fine di evitare incrementi incontrollati. Nel caso dell'Unione di comuni è ragionevole, quindi, che l'esame del rispetto della normativa in materia di spese di personale avvenga considerando sia la spesa dei singoli enti che quella dell'Unione in modo che alla costituzione del nuovo soggetto consegua un effettivo risparmio e non un incremento elusivo dei limiti posti ai singoli soggetti costitutori».

Considerare in chiave sostanzialistica la materia delle spese di personale dell'Unione, nei termini ora visti, consente di dare risposta positiva al secondo sotto quesito: nel rispetto dei vincoli sopra richiamati, gli enti costituenti l'Unione possono utilizzare gli eventuali spazi assunzionali a disposizione, anche per consentire assunzioni direttamente da parte dell'Unione. In questo senso, del resto, si era già espresso anche il Dipartimento della Funzione pubblica, che collega le possibilità assunzionali dell'Unione di comuni a quelle dei Comuni che la costituiscono (circolare 1 febbraio 2007). Resta naturalmente fermo che mirando la costituzione dell'Unione a conseguire un effettivo risparmio e non un incremento elusivo dei limiti posti ai singoli soggetti costitutori, come espressamente previsto dal comma 5, secondo periodo, del citato art. 32 del D.Lgs. 267/2000, impregiudicati 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, considerando naturalmente, come più volte evidenziato, l'aggregato complessivo Unione e singoli Comuni che la costituiscono.

#### **P.Q.M.**

nelle suesposte considerazioni è il parere della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Lombardia.

Il Relatore  
(dott. Giovanni Guida)

Il Presidente  
(dott.ssa Simonetta Rosa)

Depositata in Segreteria  
Il 24/09/2015  
Il Direttore della Segreteria  
(dott.ssa Daniela Parisini)