



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 (relatore)
dott. Cristian Pettinari	Referendario
dott. Giovanni Guida	Referendario
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 n. 1697 del 9 luglio 2015, con la quale il comune di Gudo Visconti (MI) ha chiesto un parere nell'ambito delle funzioni consultive attribuite alle Sezioni regionali di questa Corte;

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. Paolo Bertozzi.

premessato che

Con la nota sopra citata il sindaco del comune di Gudo Visconti espone quanto di seguito riportato.

Il Comune che conta meno di duemila abitanti risulta tenuto, a partire dal 31 dicembre 2015, a gestire in forma associata le funzioni previste dall'art. 14, comma 27, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla legge 31 luglio 2010, n. 122 (come modificato dall'art. 19 del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95 convertito dalla legge 7 agosto 2012, n. 135).

Si precisa inoltre che nel 2016 scadrà la convenzione per la gestione del servizio di polizia locale stipulato con una Unione di comuni.

Lo stesso Comune, secondo i dati del rendiconto 2014, non ha rispettato il limite della spesa di personale cui all'art.1, comma 557, della legge 23 dicembre 2006, n. 296 con riferimento alla spesa media dell'ultimo triennio.

Il limite predetto risulta viceversa rispettato nel successivo esercizio 2015.

Tutto ciò premesso si formulano i seguenti quesiti:

- posto che il Comune aderiva nel 2011 ad un consorzio di polizia locale, se la spesa sostenuta agli effetti del calcolo della media del triennio 2011-2013 vada computata per intero, comprendendo sia della quota di adesione che di funzionamento oppure la sola quota di funzionamento;
- non avendo il Comune rispettato per il 2014 il limite di spesa di cui all'art. 1, comma 557, della legge n. 296/2006 riferito alla media del triennio, se possa essere ugualmente stipulata la convenzione per la gestione associata obbligatoria della funzione della polizia locale, nonché le altre convenzione obbligatorie per legge.

Si precisa infine che il Comune istante intende stipulare con una Unione di comuni la sola convenzione relativa alla gestione della funzione di polizia locale e non altre convenzioni.

Si asserisce al riguardo che, poiché l'Unione gestisce solo la polizia locale e il Suap, il Comune non potrebbe usufruire delle compensazioni di cui all'art. 14, comma 31-quinquies del decreto legge n. 78/2010 come da parere della Sezione regionale di controllo della Lombardia n. 173/2015/PAR.

ammissibilità

L'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, recante *"disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3"*, prevede che le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane possano richiedere pareri in materia di contabilità pubblica alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

Quest'ultime risultano quindi investite, per effetto della legge sopra citata, di una nuova funzione di consulenza che si affianca a quella del controllo sulla sana gestione finanziaria degli enti locali, previsto dal precedente comma 7, quale ulteriore esplicazione delle "forme di collaborazione" tra la Corte dei conti e le autonomie territoriali promossa dalla stessa legge al fine di assicurare il coordinamento della finanza pubblica.

La Sezione Autonomie della stessa Corte dei conti, con atto del 27 aprile 2004, in seguito integrato con le deliberazioni n. 5/AUT/2006 e n. 9/SEZAUT/2009, ha fissato i principi e le modalità per l'esercizio della funzione consultiva sopra descritta, individuando, tra l'altro, i soggetti legittimati alla richiesta di parere e le singole materie riconducibili alla nozione di contabilità pubblica.

Questa Sezione regionale è quindi chiamata a verificare, in via preliminare, l'ammissibilità della richiesta in esame, sia sotto il profilo soggettivo (legittimazione dell'organo richiedente) sia sotto il profilo oggettivo (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica).

I. Ammissibilità soggettiva.

L'art. 7, comma 8, della citata legge 5 giugno 2003, n. 131, come detto, riserva la facoltà di richiedere pareri in materia di contabilità pubblica esclusivamente alle Regioni e, *“ di norma per il tramite del consiglio delle Autonomie locali”*, ai Comuni, alle Province e alle Città metropolitane.

Tale facoltà, stante la natura speciale della funzione consultiva attribuita alla Corte, non può pertanto essere estesa a soggetti diversi da quelli espressamente indicati dalla legge.

La legittimazione alla richiesta di parere, inoltre, per i riflessi che ne possono scaturire sulla gestione finanziaria dell'ente, deve essere riconosciuta all'organo legislativamente investito della rappresentanza legale dell'ente medesimo ed individuabile, di regola, nel Presidente della Giunta regionale, nel Sindaco e nel Presidente della Provincia.

La mancata formulazione delle richieste provenienti da Comuni, Province e Città metropolitane per il tramite del Consiglio delle autonomie locali, secondo il consolidato orientamento della Sezione, non impedisce l'ammissibilità delle stesse, in attesa dell'entrata in funzione del predetto organo.

La richiesta di parere in esame, proveniente dal Sindaco del comune, legale rappresentante dell'ente e, come tale, legittimato a proporla, deve quindi ritenersi ammissibile sotto il profilo soggettivo.

II. Ammissibilità oggettiva.

La facoltà di richiedere pareri, oltre ad essere limitata ai soggetti sopra indicati, risulta legislativamente circoscritta alla sola materia della contabilità pubblica.

La funzione di consulenza riconosciuta alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti non è quindi di carattere generale, ma, coerentemente con le finalità di coordinamento della finanza pubblica perseguite dalla legge attributiva, si esplica esclusivamente su quesiti attinenti l'interpretazione di norme di contabilità e finanza pubblica, in modo da assicurarne una uniforme applicazione da parte delle autonomie territoriali.

Le Sezioni Riunite della Corte dei conti, chiamate a pronunciarsi nell'esercizio delle funzioni di coordinamento ad esse assegnate dall'art. 17, comma 31, del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, con la deliberazione n. 54/2010, hanno precisato che la funzione consultiva 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 bilancio.

Si ritiene, in ogni caso, che il parere possa essere fornito solo rispetto a questioni di carattere generale che si prestino ad essere considerate in astratto, escludendo ogni valutazione su atti o casi specifici che determinerebbe 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 riconosciuta alla Corte dei conti dalla Costituzione repubblicana.

Le Sezioni regionali non possono pronunciarsi, inoltre, su quesiti che implicino valutazioni di comportamenti amministrativi suscettibili di interferire con altre funzioni intestate alla

stessa Corte dei conti, ad altri organi giurisdizionali o a soggetti pubblici investiti dalla legge di funzioni di controllo o consulenza in determinate materie.

Alla luce delle predette considerazioni, la richiesta di parere in esame deve ritenersi ammissibile anche sotto il profilo oggettivo in quanto pone quesiti riguardanti la corretta interpretazione di disposizioni in materia di personale degli enti locali anche agli effetti del rispetto dei vincoli imposti dalle leggi di coordinamento della finanza pubblica.

merito

L'esame nel merito dei quesiti sottoposti alla Sezione richiede di stabilire il corretto criterio di contabilizzazione delle spese per il personale impiegato per lo svolgimento associato di funzioni comunali agli effetti del rispetto dei vincoli imposti in materia dalle disposizioni di coordinamento della finanza pubblica e, in particolare, dall'art. 1, comma 557, della legge 23 dicembre 2006, n. 296.

Quest'ultimo, come è noto, ai fini di garantire il concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica dello Stato, impone agli enti sottoposti al patto di stabilità interno una progressiva riduzione delle spese di personale.

La disposizione è stata oggetto di numerose pronunce delle Sezioni di controllo di questa Corte, intervenute a precisarne la portata applicativa anche rispetto al termine temporale cui parametrare l'obbligo di riduzione della spesa. Termine che, nel silenzio della legge, è stato fissato nella spesa sostenuta nell'anno precedente a quello di riferimento. (Sezione delle Autonomie, deliberazione n.2/SEZAUT/2010/QMIG *"la Sezione ritiene che il Comune non potrà che fare riferimento alla spesa per il personale dell'anno precedente, in modo tale da garantirne una diminuzione in termini costanti e progressivi, di anno in anno, coerentemente con il vigente quadro normativo, che impone la programmazione dei fabbisogni e l'ottimizzazione delle risorse disponibili"*).

In materia è recentemente intervenuto l'art. 3, comma 5-bis, del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, che ha introdotto, nel corpo dell'art. 1 della stessa legge n. 296/2006, il comma 557-quater ove si precisa che *"ai fini dell'applicazione del comma 557, a decorrere dall'anno 2014 gli enti assicurano, nell'ambito della programmazione triennale dei fabbisogni di personale, il contenimento delle spese di personale con riferimento al valore medio del triennio precedente alla data di entrata in vigore della presente disposizione"*.

La giurisprudenza contabile ha inoltre precisato le modalità di calcolo della spesa di personale agli effetti del predetto obbligo per gli enti interessati dai processi di gestione associata delle funzioni comunali.

La Sezione delle Autonomie, con la deliberazione n. 8/AUT/2011/QMIG, aveva stabilito, confermando l'orientamento già espresso dalle stesse 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 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”*.

L'art. 14, commi 27 e seguenti, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla legge 31 luglio 2010, n. 122 ha provveduto a dettare una specifica disciplina in materia di esercizio associato di funzioni comunali.

Il comma 28, in particolare, stabilisce per comuni fino a 5.000 abitanti (ovvero fino a 3.000 abitanti se appartengono o sono appartenuti a comunità montane) l'obbligo di esercitare le funzioni fondamentali elencate dal precedente comma 27, in forma associata, mediante Unione di comuni o Convenzione.

I successi commi del medesimo art. 14 fissano i termini entro i quali i comuni sono tenuti all'adempimento del predetto obbligo, provvedendo altresì a regolare alcuni aspetti dell'esercizio associato delle funzioni in modo da garantirne una gestione più razionale ed efficace.

Tale disciplina costituisce il risultato di una evoluzione legislativa, più volte modificata negli ultimi anni, diretta a conseguire risparmi di spesa, favorendo forme di aggregazione e cooperazione tra comuni in grado di superare inefficienze e sprechi imputabili anche alle ridotte dimensioni degli enti.

Da ultimo l'art. 1, comma 450, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, ha introdotto nel corpo del citato art. 14 del decreto legge n. 78/2010 il comma 31-quinquies il quale 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”*.

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 per il personale che rimane soggetta ai vincoli stabiliti dalle disposizioni di coordinamento della finanza pubblica.

Alla luce del predetto quadro normativo possono trovare soluzione i quesiti posti dal comune istante.

Ai fini della determinazione della spesa media del triennio di cui all'art. 1, comma 557-quater della legge n. 296/2006, la spesa per il personale impegnato nella funzione associata di un consorzio deve essere considerata per intero dal Comune secondo il sistema indicato dalla Sezione delle Autonomie.

Si precisa al riguardo che, a tali effetti, per spesa di personale si intende quella definita dallo stesso art. 1, comma 557, della legge n. 296/2006 e precisata, con riferimento alla componenti da includere e da escludere ai fini del rispetto del limite, nelle "linee guida cui devono attenersi, ai sensi dell'art. 1, commi 166 e seguenti della legge 23 dicembre 2005, n. 266, gli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali nella predisposizione della relazione sui rendiconti" approvate annualmente dalla Sezione delle Autonomie di questa Corte.

Si deve comunque ritenere che il mancato rispetto del limite di spesa di cui al comma 557 riferito al triennio precedente non impedisca al Comune di associare le funzioni secondo quanto richiesto dall'art. 14, comma 28, del decreto legge n. 78/2010 sopra citato. Nessun effetto preclusivo in tal senso è disposto espressamente dalla legge né appare deducibile dal sistema delle norme di coordinamento della finanza pubblica, tenuto conto che quello di gestire le funzioni fondamentali in forma associata si configura come un obbligo imposto ai comuni di più ridotte dimensioni al fine di conseguire risparmi di spesa (anche di personale) attraverso una gestione più razionale ed efficace.

Rimane fermo l'obbligo del comune di assicurare il rispetto del limite della spesa storica e l'invarianza della spesa di personale avvalendosi eventualmente delle compensazioni ammesse dall'art. 14, comma 31-quinquies dello stesso decreto legge n. 78/2010.

Si precisa al riguardo che il parere reso da questa Sezione con la deliberazione n. 173/2015/PAR, citata dal Comune istante, ha escluso la possibilità di compensazione con riferimento alla specifica ipotesi in cui il servizio associato sia solamente uno e il personale interessato faccia capo esclusivamente ad un unico ente.

P.Q.M.

Nelle considerazioni che precedono è espresso il parere della Sezione.
Così deliberato nella Camera di consiglio del 22 settembre 2015.

Il Relatore
(dott. Paolo Bertozzi)

Il Presidente
(dott.ssa Simonetta Rosa)

Depositato in Segreteria
il 24/09/2015

Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)