



**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 26 marzo 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. 2424 del 3 marzo 2015, con la quale il comune di Robbiate (LC) 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 Robbiate richiede un parere riguardante il trasferimento dei proventi di cui all'art. 208, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 e successive modificazioni ed integrazioni.

A tal fine rappresenta quanto segue.

Il Comune di Robbiate, ente sottoposto al patto di stabilità con popolazione di 6.100 abitanti, dal 2006 gestisce in qualità di Ente Capo convenzione la funzione di polizia Locale e di Polizia Amministrativa Locale in forma associata con i Comuni di Paderno d'Adda e Verderio - ex art. 30 del D. Lgs. n. 267/2000. Tale forma gestionale è stata recentemente rinnovata con decorrenza dal 1.7.2014.

Quando nel 2006 venne avviata la gestione associata, i Comuni di Paderno d'Adda e Verderio (non sottoposti al patto di stabilità) trasferirono in mobilità - ai sensi dell'art.30 del D. Lgs. n.165/2001 - tutto il personale della polizia Locale al Comune di Robbiate in qualità di Ente Capo Convenzione. Quindi, attualmente i Comuni associati di Verderio (5.700 abitanti) e Paderno d'Adda (3.900 abitanti) non hanno nessun dipendente che svolge la funzione associata di polizia locale.

La spesa per il personale della polizia Locale viene sostenuta dal Comune di Robbiate e successivamente ripartita tra gli altri enti, sulla base di criteri stabiliti nella convenzione stipulata. Si precisa che nella vigente convenzione per la gestione della funzione è previsto che i proventi delle sanzioni per le violazioni del Codice della Strada (CdS) vengano introitati direttamente nel bilancio di ciascuno dei Comuni convenzionati sulla base della competenza territoriale delle sanzioni irrogate.

Pertanto mentre l'Ente Capo convenzione (Comune di Robbiate) può disporre la destinazione delle risorse di cui all'art. 208 del CdS per il potenziamento di attività di polizia Locale, attraverso l'incremento delle risorse decentrate nel rispetto ai sensi dell'art. 15, commi 2 e 5, del C.C.N.L. del 01-04-1999, gli altri Comuni convenzionati (Paderno d'Adda e Verderio) non hanno la possibilità di utilizzare le medesime risorse per il medesimo potenziamento dei servizi nell'ambito delle risorse di cui all'art. 15, commi 2 e 5, non disponendo di personale dipendente.

Ciò premesso, ai fini del corretto calcolo della spesa di personale ai sensi delle disposizioni dei commi 557, 557bis e 557ter della legge n. 296/2006, si formulano i seguenti quesiti:

1. conoscere se è corretto che i Comuni convenzionati trasferiscano le risorse di cui all'art. 208 in favore del Comune di Robbiate quale Ente Capo convenzione, per il potenziamento di attività di Polizia Locale, per l'incremento delle risorse decentrate del Comune di Robbiate Ente Capo convenzione ai sensi dell'art. 15, comma 1, lettera k, del C.C.N.L. 01-04-1999, in considerazione del fatto che non sono destinabili in favore della generalità dei dipendenti ma esclusivamente nei confronti degli agenti di Polizia Locale (come da parere Corte dei Conti sezioni riunite n. 51/CONTR/2011);
2. conoscere se è corretto che le risorse trasferite al Comune di Robbiate Ente Capo convenzione siano incluse nel calcolo della spesa di personale di ciascuno degli enti convenzionati e non del Comune di Robbiate avendo quindi caratteristiche di neutralità al fine del calcolo della spesa di personale;
3. in caso negativo, si chiede di conoscere se è possibile per i Comuni convenzionati (Paderno d'Adda e Verderio) destinare le risorse di cui all'art. 208 del CdS al potenziamento dei servizi per remunerare direttamente gli Agenti dipendenti del Comune di Robbiate (Ente Capo convenzione).
4. Si chiede inoltre di conoscere, richiamato l'art. 1, comma 450, della legge n. 190/2014, la corretta modalità di calcolo della spesa di personale nel caso in cui la gestione in forma associata riguardi una sola funzione.

### **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 esplicitazione 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.

#### 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 i quesiti di cui ai n. 1), 2) e 3) della richiesta di parere devono ritenersi inammissibili.

Si deve rilevare in primo luogo, in ordine al profilo soggettivo, che i predetti quesiti provenienti dal solo Sindaco del comune di Robbiate, ente capofila della gestione associata, richiedono alla Sezione di esprimersi sulla correttezza di condotte riguardanti gli altri comuni convenzionati rimasti formalmente estranei alla richiesta che non risulta sottoscritta dai rispettivi rappresentanti legali.

Si deve inoltre considerare, sotto il profilo oggettivo dell'ammissibilità, che gli stessi quesiti, per come formulati, vertono su una fattispecie specifica che mal si presta ad essere considerata in astratto. Le valutazioni richieste, infatti, difficilmente possono prescindere dall'assetto di interessi definito dalla convenzione in essere tra i comuni di cui, peraltro, non si conoscono tutti i termini.

Risponde viceversa ad un interesse del comune istante ed appare formulato in termini sufficientemente generici su una questione attinente alla contabilità pubblica il quesito di al n. 4) della richiesta che pertanto può ritenersi ammissibile.

### **merito**

La trattazione del quesito ammesso all'esame nel merito richiede di richiamare in via preliminare la disciplina in materia di esercizio associato di funzioni comunali definita dall'art. 14, commi 27 e seguenti, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla legge 31 luglio 2010, n. 122.

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 successivi 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.

Il comma 31-ter, in particolare, stabilisce che *"i comuni interessati assicurano l'attuazione delle disposizioni di cui al presente articolo:*

*a) entro il 1° gennaio 2013 con riguardo ad almeno tre delle funzioni fondamentali di cui al comma 28;*

*b) entro il 30 settembre 2014, con riguardo ad ulteriori tre delle funzioni fondamentali di cui al comma 27;*

*b-bis) entro il 31 dicembre 2014, con riguardo alle restanti funzioni fondamentali di cui al comma 27".*

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".*

Per fornire risposta al quesito formulato dal comune istante si deve stabilire se la disposizione sopra citata, che consente ai comuni di "compensare" tra loro le spese del personale impiegato nelle funzioni associate, possa essere applicata anche nel caso di "associazione" di una unica funzione quando il personale ivi impiegato sia alle dipendenze di un solo degli enti convenzionati.

La questione relativa al computo della spesa di personale per i comuni interessati da processi associativi è stata oggetto di diverse 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.

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.

L'art. 14, comma 31-quinquies, del decreto legge n. 78/2010 non può, pertanto, essere applicato nel caso in cui, come quello sottoposto all'attenzione della Sezione, il servizio associato sia solamente uno e il personale interessato faccia capo esclusivamente ad un unico comune, il quale dovrà computarne per intero la spesa ai fini del rispetto dei vincoli imposti dalle norme di coordinamento della finanza pubblica. Si tratta, infatti, di spesa per il personale che, sin dal momento dell'avvio della convenzione (esercizio 2006), incide sul bilancio di un unico comune, presso cui i dipendenti interessati sono transitati a suo tempo per mobilità.

**P.Q.M.**

Nelle considerazioni che precedono è espresso il parere della Sezione.

Così deliberato nella Camera di consiglio del 26 marzo 2015.

Il Relatore  
(dott. Paolo Bertozzi)

Il Presidente  
(dott.ssa Simonetta Rosa)

Depositato in Segreteria  
il 28/04/2015

Il Direttore della Segreteria  
(dott.ssa Daniela Parisini)