



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

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Giuseppe Zola	Consigliere
dott. Salvatore Tutino	Consigliere
dott. Gianluca Braghò	Primo 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 20.03.2014

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 prot. n. 1189 del 11 marzo 2014 con la quale il sindaco del Comune di Val Brembilla ha 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

Il Commissario prefettizio del Comune di Val Brembilla, con nota prot. n. 1189 del 11 marzo 2014, dopo aver premesso che:

- dal 4 febbraio 2014 si è costituito il nuovo Comune di Val Brembilla (4522 abitanti) dalla fusione dei Comuni di Gerosa e Brembilla;
- l'intenzione dell'Amministrazione è quella di assumere, a part time, n. 01 tecnico comunale attingendo dalla graduatoria, stilata nel 2013, dal cessato Comune di Brembilla;

ha posto alla Sezione il seguente quesito: "in materia di spesa e di assunzione di personale, a quali vincoli è soggetto il nuovo Ente e quali sono i parametri di riferimento".

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.

Da questo punto di vista, 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.

La richiesta di parere in esame risponde ai requisiti indicati sopra e, pertanto, è da ritenere ammissibile e può essere esaminata nel merito.

MERITO

La richiesta del Comune di Val Brembilla, come sopra ricordato, mira a conoscere i vincoli ai quali è soggetto, in materia di spese e di assunzione di personale, un nuovo Comune costituito dalla fusione di Comuni preesistenti.

Com'è noto, il procedimento di fusione dei Comuni è previsto dall'art. 15 Tuel, che prevede al comma 3, al fine di agevolare tale operazione, oltre ai contributi della Regione, l'erogazione, da parte dello Stato, per i dieci anni successivi alla fusione stessa, di appositi contributi straordinari commisurati ad una quota dei trasferimenti spettanti ai singoli comuni che si fondono. Il procedimento di fusione, per quanto attiene la Regione Lombardia è stato declinato dalla successiva Legge Regionale 15 dicembre 2006 , n. 29 "Testo unico delle leggi regionali in materia di circoscrizioni comunali e provinciali". L'incentivazione ora richiamata è stata di recente commisurata dall'art. 20, comma 1, del D.L. 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni dalla L. 7 agosto 2012, n. 135, che ha disposto che «A decorrere dall'anno 2013, il contributo straordinario ai comuni che danno luogo alla fusione, di cui all'articolo 15, comma 3, del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, è commisurato al 20 per cento dei trasferimenti erariali attribuiti per l'anno 2010, nel limite degli stanziamenti finanziari previsti». Successivamente è intervenuto il D.L. 6 marzo 2014, n. 16 che ha previsto all'art. 12, comma 1, che «il contributo straordinario di cui all'articolo 15, comma 3, del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 è erogato a decorrere dall'anno successivo alla decorrenza della fusione prevista dal decreto regionale istitutivo. Per le sole fusioni che decorrono dal mese di gennaio dell'anno successivo alla loro istituzione, il contributo straordinario decennale viene erogato dallo stesso anno di decorrenza della fusione».

La *ratio* sottesa alla disciplina ora ricordata appare riassumibile nell'agevolazione dell'accorpamento di più comuni, nella prospettiva di raggiungere

efficienti dimensioni del livello comunale. La medesima finalità è rinvenibile, altresì, nel disposto del comma 730, dell'art. 1 della Legge 27 dicembre 2013, n. 147, che prevede che « al fine di incentivare il processo di riordino e semplificazione degli enti territoriali, una quota del fondo di solidarietà comunale, non inferiore, per ciascuno degli anni 2014, 2015 e 2016, a 30 milioni di euro, è destinata ad incrementare il contributo spettante alle unioni di comuni ai sensi dell'articolo 53, comma 10, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, e una quota non inferiore a 30 milioni di euro è destinata, ai sensi dell'articolo 20 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, ai comuni istituiti a seguito di fusione».

Né, al riguardo, può mancarsi di richiamare il disposto dell'art. 31, comma 23, L. n. 183/2011, secondo cui «gli enti locali istituiti a decorrere dall'anno 2011 sono soggetti alle regole del patto di stabilità interno dal terzo anno successivo a quello della loro istituzione assumendo, quale base di calcolo su cui applicare le regole, le risultanze dell'anno successivo all'istituzione medesima. Gli enti locali istituiti negli anni 2009 e 2010 adottano come base di calcolo su cui applicare le regole, rispettivamente, le risultanze medie del biennio 2010-2011 e le risultanze dell'anno 2011» (su cui cfr. anche Circolare RGS, 14 febbraio 2012, n.5). Anche quest'ultima disposizione appare connotata da un netto *favor legislatoris* per l'utilizzo dell'istituto in analisi, in quanto, in via esemplificativa, può evidenziarsi come, nel caso, come quello in esame, di fusione avvenute nel 2014, le regole del Patto si dovrebbero applicare dal 2017, assumendo come riferimento per la determinazione dell'obiettivo di Patto le spese correnti dell'anno 2015.

Venendo ad esaminare, anche alla luce dei principi ricavabili dalla disciplina ora richiamata, più nel dettaglio, il quesito posto dal Comune di Val Brembilla occorre premettere che, anche alla luce del *favor* che, come visto, è riconosciuto alle operazioni di fusioni di Comuni, non appare, in vero, neppure ipotizzabile l'assenza di vincoli in tema di personale, che, invece, non potranno che essere parametrati in base a quanto speso in annualità pregresse. In questo senso milita, senza dubbio, lo stesso quadro normativo ora richiamato: la circostanza, infatti, che siano stati previsti dei meccanismi premiali, consente *a contrario* e in modo assolutamente pacifico di ritenere che, in assenza di analoga previsione derogatoria, operino i vincoli normativi generali, con i dovuti adattamenti.

In quest'ottica indicazioni utili possono essere, senza dubbio, ricavate dal parere già reso da questa Sezione relativamente all'individuazione dei vincoli assunzionali applicabili ad Ente di nuova costituzione, discendente da scissione di altro Ente (Lombardia/156/2012/PAR, concernente le problematiche disciplinatorie connesse alla costituzione della Provincia di Monza Brianza). In tale sede questa Sezione ha rilevato come sia «lo stesso Legislatore a valorizzare la fattispecie dell'ente

locale di nuova istituzione in termini differenti rispetto all'alveo della generalità degli enti locali». Nell'evidenziare, poi, il quadro disciplinatorio relativo alla materia della riduzione della spesa per il personale non si è mancato di richiamare l'attenzione, in primo luogo, sull'art. 9 comma 36 del d.l. n. 78/2010, in base al quale *"per gli enti di nuova istituzione non derivanti da processi di accorpamento o fusione di precedenti organismi, limitatamente al quinquennio decorrente dall'istituzione, le nuove assunzioni, previo esperimento delle procedure di mobilità, fatte salve le maggiori facoltà assunzionali eventualmente previste dalla legge istitutiva, possono essere effettuate nel limite del 50% delle entrate correnti ordinarie aventi carattere certo e continuativo e comunque nel limite complessivo del 60% della dotazione organica. A tal fine gli enti predispongono piani annuali di assunzioni da sottoporre all'approvazione da parte dell'amministrazione vigilante d'intesa con il Dipartimento della Funzione pubblica ed il Ministero dell'Economia e delle Finanze"*. Tale disposizione, seppur inapplicabile al caso di specie, in quanto testualmente esclude gli enti di nuova istituzione derivanti da processi di fusione di precedenti organismi, rappresenta, da un lato, una conferma della specificità degli enti di nuova istituzione in relazione alle restrizioni finanziarie applicabili al comparto pubblico e, dall'altro, è ancora una volta indice della volontà legislativa di ricondurre, in materia di personale, nel generale alveo vincolistico gli Enti analoghi a quello in esame.

Ciò posto, può, però, ritenersi preliminarmente che non appaiono, comunque, direttamente applicabili le norme di contenimento di specifiche tipologie di spesa, che fanno esclusivo riferimento ad un esercizio-base di computo nel quale l'Amministrazione non ha sostenuto alcun onere a tale titolo (cfr. la delibera n. 227/2011 avente ad oggetto le spese per consulenze o studio per le quali opera la limitazione al 20% rispetto all'esercizio 2009, e poi la delibera n. 29/2012 proprio in relazione all'art. 9 comma 28 del d.l. n. 78/2010). In questi casi, infatti, la *ratio* della legge statale è quella di rendere operante, a regime, una riduzione, non di introdurre un divieto assoluto quale si configurerebbe propendendo per un'interpretazione letterale. Se n'è ricavato, nella citata delibera n. 156/2012 di questa Sezione, con argomentazione che si ribadisce anche in questa sede, che, in relazione alla disciplina di cui all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010, dovendosi «individuare in via esegetica un parametro che rappresenti il limite di spesa, in mancanza di un tetto precostituito, il limite diviene quello della spesa strettamente necessaria che l'ente locale ha sostenuto nell'anno in cui si verifica l'assoluta necessità di stipulare contratti a tempo determinato, che rappresenta il parametro per gli esercizi successivi». Resta fermo l'onere in sede motivazionale di dimostrare in concreto rigorosamente i presupposti di stretta necessità, sia di carattere soggettivo sia di tipo oggettivo, che giustificano il ricorso ad una professionalità esterna (cfr. le citate delibere n. 227/2011 e n. 29/2012). Come già osservato, i predetti sviluppi ermeneutici rilevano *a fortiori* nella

fattispecie in oggetto, in quanto nel 2009 non soltanto l'ente non ha sostenuto alcuna spesa a titolo di contratti flessibili, bensì era - in radice - privo di un proprio bilancio».

Ai fini, invece, di garantire il rispetto dei vincoli di spesa che fanno riferimento ad una "spesa storica" per il personale o a limiti ugualmente fondati su base storica – si pensi, in via esemplificativa, al disposto dell'art. 1, comma 557, L. 296/2006 o a quanto previsto dall'art. 1, comma 557, L. 296/2006 – si dovrà fare riferimento alla sommatoria delle spese sostenute negli esercizi precedenti dai Comuni che si sono fusi nel nuovo Ente. Tale valore non può che intendersi come insuperabile limite massimo, tenuto conto che la fusione *ex se* dovrebbe determinare, una volta che il nuovo Ente sia a regime, diminuzioni di spesa e più efficaci valorizzazioni ed impiego del personale dipendente, rispetto alla situazione antecedente alla fusione e derivante dalla sommatoria dei dati degli Enti singolarmente considerati. Si ricorda, al riguardo, che *ex art.* 1, comma 557 ter, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, attraverso il richiamo all'art. 76, comma 4, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, è sanzionato con il divieto di assunzione il mancato rispetto dell'obbligo di riduzione delle spesa di personale a carico degli enti soggetti al patto di stabilità secondo le modalità previste dal precedente comma 557 del medesimo articolo.

Un analogo criterio appare applicabile in riferimento alle disposizioni che impongono limiti alle assunzioni. Viene, al riguardo, in rilievo l'art. 1, comma 562, della L. 296/2006, secondo cui "per gli enti non sottoposti alle regole del patto di stabilità interno, le spese di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali, non devono superare il corrispondente ammontare dell'anno 2008. Gli enti di cui al primo periodo possono procedere all'assunzione di personale nel limite delle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nel precedente anno, ivi compreso il personale di cui al comma 558". L'operare della disposizione, che presuppone il rispetto del patto di stabilità, è subordinato alla verifica di due presupposti: il tetto delle spese di personale non può superare il corrispondente ammontare dell'anno 2008 e l'assunzione di personale può avvenire nel rispetto del limite delle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nel precedente anno. Tenuto conto della *ratio* della disposizione che consente ai Comuni virtuosi di procedere all'assunzione di personale nei limiti sopra individuati e della circostanza che la norma per operare necessita della contemporanea compresenza dei due menzionati presupposti, si ritiene che debba essere valorizzato anche in questo caso il dato storico derivante dalla sommatoria dei valori *rectius* delle spese per il personale sostenute dai Comuni sopra individuati, nonché conseguentemente il valore complessivo delle cessazioni di rapporti di lavoro intervenuti nel precedente anno nei Comuni che, poi, hanno dato

vita all'unico Comune frutto della fusione. Allo stesso modo, però, la valorizzazione della *ratio* della disposizione fa ritenere che l'approccio "storico" ai dati propri degli Enti che successivamente hanno proceduto alla fusione debba, evidentemente, interessare anche la verifica del rispetto, negli anni considerati, da parte dei menzionati Enti, del patto di stabilità, nel caso gli stessi fossero tenuti al rispetto di tale vincolo. Contrariamente argomentando la fusione determinerebbe un effetto distonico, in quanto consentirebbe *ex post* il superamento di limiti imposti ai singoli Enti considerati, determinando un meccanismo premiale – la possibilità di procedere all'assunzione di nuovo personale – a cui non avrebbero potuto singolarmente accedere.

Per quanto riguarda, infine, il rispetto dei vincoli ex art. 76, comma 7, del D.L. n. 112/2008 - prevedente il blocco totale delle assunzioni per gli enti che hanno un'incidenza di spese del personale, da computare secondo le modalità ivi esposte, sul totale delle spese correnti pari o superiore al 50 per cento, con possibilità per i restanti enti di assumere nei limiti del 40 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente – non appare porsi alcun problema di compatibilità tenuto conto che può agevolmente farsi riferimento al rapporto spesa per il personale/spesa corrente del nuovo Ente.

P.Q.M.

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore
(dott. Giovanni Guida)

Il Presidente
(Dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria
Il 24/03/2014
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)