



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 (relatore)
dott. Paolo Bertozzi	Referendario
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 del 6 giugno 2015, n. 5638, con cui il sindaco del comune di Val Brembilla (BG) ha richiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista la deliberazione n. 1/PAR/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 di parere del comune di Val Brembilla;

Udito il relatore dott. Andrea Luberti;

PREMESSO CHE

Il comune istante, esposto di essere stato istituito in data 4 febbraio 2014, a seguito della fusione dei comuni di Brembilla e di Gerosa, e che lo stesso risulta pertanto non soggetto al patto di stabilità nei cinque anni successivi alla propria istituzione, richiede chiarimenti in ordine ai vincoli, alle limitazioni e alle opportunità assunzionali, a tempo indeterminato e determinato, del nuovo ente, con particolare riferimento all'art. 1, comma 424, della l. 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità per il 2015) e al comma 450 della medesima norma che esclude i comuni sorti a seguito di fusione dalle disposizioni previste dal comma 424.

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.: pertanto, la richiesta di parere risulta ammissibile soggettivamente in quanto proveniente dall'organo legittimato a proporla.

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.

Tanto premesso, con specifico riferimento al caso di specie, i quesiti devono ritenersi ammissibili, in quanto relativi a normativa evidentemente diretta al contenimento della spesa pubblica e comunque già affrontata dalla Sezione (del. 4 marzo 2015, Lombardia/87/2015/QMIG).

MERITO

La norma invocata ha disposto che "Le regioni e gli enti locali, per gli anni 2015 e 2016, destinano le risorse per le assunzioni a tempo indeterminato, nelle percentuali stabilite dalla normativa vigente, all'immissione nei ruoli dei vincitori di concorso pubblico collocati nelle proprie graduatorie vigenti o approvate alla data di entrata in vigore della presente legge e alla ricollocazione nei propri ruoli delle unità soprannumerarie destinatarie dei processi di mobilità. Esclusivamente per le finalità di ricollocazione del personale in mobilità le regioni e gli enti locali destinano, altresì, la restante percentuale della spesa relativa al personale di ruolo cessato negli anni 2014 e 2015, salva la completa ricollocazione del personale soprannumerario. Fermi restando i vincoli del patto di stabilità interno e la sostenibilità finanziaria e di bilancio dell'ente, le spese per il personale ricollocato secondo il presente comma non si calcolano, al fine del rispetto del tetto di spesa di cui al comma 557 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (...)".

Il successivo comma 450, lett. a), dispone in effetti che "ai comuni istituiti a seguito di fusione che abbiano un rapporto tra spesa di personale e spesa corrente inferiore al 30 per cento, fermi restando il divieto di superamento della somma delle spese di personale sostenute dai singoli enti nell'anno precedente alla fusione e il rispetto del limite di spesa complessivo definito a legislazione vigente e comunque nella salvaguardia degli equilibri di bilancio, non si applicano, nei primi cinque anni dalla fusione, specifici vincoli e limitazioni relativi alle facoltà assunzionali e ai rapporti di lavoro a tempo determinato".

La normativa riferita, scrutinata da una recente deliberazione della Sezione Autonomie della Corte dei conti (16 giugno 2015, 19 /SEZAUT/2015/QMIG), non prevede alcunché in ordine all'applicabilità o meno ai comuni che (per essere stati costituiti a seguito di processi di fusione) non siano soggetti ai vincoli esclusi dal successivo comma 450, ma argomenti in ordine alla necessità del rispetto di tale "prelazione" possono essere agevolmente tratti dalla circostanza che, come riferito, per le assunzioni a favore dei dipendenti in mobilità la norma dispone l'esclusione dal tetto di spesa di cui al comma 557 (e, secondo la citata deliberazione della Sezione delle autonomie, anche 562) dell'articolo 1 della l. 27 dicembre 2006, n. 296.

Se, in effetti, il legislatore ha previsto per dette assunzioni una deroga rispetto ai vincoli e alle limitazioni assunzionali per gli enti non soggetti al patto di stabilità, non vi è ragione alcuna per escludere gli enti sorti da processi di fusione da norme che in alcun modo ne limitano le facoltà assunzionali.

In altre parole, i vincoli e le limitazioni assunzionali paiono operare su due profili distinti rispetto alle disposizioni in materia di assunzione dei dipendenti in mobilità, gli uni sotto il profilo quantitativo e le altre sotto il profilo qualitativo, con conseguente impossibilità di traslazione delle deroghe comminate per le prime sulle seconde.

L'avviso della Sezione è quindi nel senso che le previsioni normative secondo cui gli enti locali, per gli anni 2015 e 2016, destinano le risorse per le assunzioni a tempo indeterminato, nelle percentuali stabilite dalla normativa vigente, all'immissione nei ruoli dei vincitori di concorso pubblico collocati nelle proprie graduatorie vigenti o approvate alla data di entrata in vigore della presente legge e alla ricollocazione nei propri ruoli delle unità soprannumerarie destinatarie dei processi di mobilità, si applicano anche agli enti di nuova costituzione a seguito di processi di fusione.

P.Q.M.

Nelle considerazioni esposte è l'avviso della Sezione.

Il Relatore
(dott. Andrea Luberti)

Il Presidente
(dott. ssa Simonetta Rosa)

Depositata in Segreteria
Il 13 ottobre 2015
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)