



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 3.03.2015

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 13 febbraio 2015 con la quale il Sindaco del Comune di Borgo Virgilio 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;

Vista la Deliberazione n. 85/2015/QMIG di questa Sezione;

Udito il relatore dott. Giovanni Guida;

PREMESSO CHE

Il Sindaco del Comune di Borgo Virgilio, con nota del giorno 13 febbraio 2015, dopo aver premesso che

- "il Comune di Borgo Virgilio è comune istituito a seguito di fusione approvata dalla Regione Lombardia con L.R. 9/2014;
- l'art. 1, comma 450, della legge n.190/2014, con l'espressa finalità di promuovere processi di aggregazione e di gestione associata tra enti locali, alla lettera a) stabilisce 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»*;
- così come di recente confermato da codesta Sezione con parere n. 128/2014 e dalla Corte dei Conti Sezione Toscana con parere n. 62 del 28 maggio 2014 per gli enti locali di nuova istituzione a seguito di fusione e quindi non soggetti al Patto di Stabilità interno, il tetto della spesa di personale era determinato nel corrispondente ammontare dell'anno 2008 (comma 562 - art 1 - legge 296/2006);
- per tutti i Comuni soggetti al Patto di Stabilità, ai sensi dell'art. 3 del decreto legge 24 giugno 2014 n.90, il nuovo tetto di spesa di personale è dato dal valore medio della spesa sostenuta nel triennio 2011/2013;
- il testo normativo sopra richiamato, per i Comuni di nuova istituzione a seguito di fusione, ma con rapporto spesa di personale/spesa corrente superiore al 30%, sembrerebbe essere ancora vigente il limite dato dal comma 562 dell'art 1 della legge 296/2006;

- è indubitabile che, considerati i vincoli posti agli enti locali negli ultimi anni con obbligo costante di riduzione, la spesa di personale, sia rispetto all'anno 2008 che al solo triennio 2011/2013, è progressivamente diminuita;

ha posto alla Sezione il seguente primo quesito: "evidenziato come la nuova disposizione portata dal sopra richiamato comma 450 della L. 190/2014, ponendo come riferimento della spesa personale il solo esercizio precedente alla fusione (per il Comune di Borgo Virgilio, l'esercizio 2013) penalizzerebbe incomprensibilmente i nuovi enti con rapporto virtuoso spesa personale/spesa corrente virtuoso, in contraddizione con le finalità della norma stessa. Al fine di procedere all'approvazione del piano del fabbisogno di questo Comune, si interpella codesta Sezione chiedendo se la norma abbia diversa chiave interpretativa *do* applicativa rispetto a quella sopra delineata".

In relazione alla suddetta novella legislativa, viene posto anche il seguente secondo quesito: "il comma 424 dell'art. 1 della legge n. 190/2014 prevede espressamente che le spese per il personale ricollocato secondo il comma medesimo non si calcolano «al fine del rispetto del tetto di spesa di cui al comma 557 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2006 n. 296». Nulla si dice per eventuale deroga con riferimento al comma 562 dell'art.1 sempre della legge n. 296/2006 e dell'art. 1 comma 450 della stessa legge n. 190/2014 (supposti limiti di spesa per gli enti di nuova istituzione a seguito di fusione). In proposito si chiede se comunque per tali enti possa ritenersi applicabile il medesimo parametro derogatorio previsto per gli enti soggetti al patto di stabilità".

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

1. Deve preliminarmente evidenziarsi come l'analisi delle questioni proposte dall'Ente 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 dell'Ente.

I quesiti posti dal Comune istante sono così riassumibili:

- il primo quesito di Borgo Virgilio attiene alla concreta operatività delle disposizioni incentivanti le fusioni di comuni, previste nell'art.1, comma 450, della legge n. 190/2014, proponendo un'interpretazione che permetta di far riferimento, invece che al parametro, espressamente previsto nel suddetto art. 1 comma 450, della spesa di personale complessivamente sostenuta dagli enti, che poi si sono fusi, nell'anno antecedente alla fusione (per l'Ente istante il 2013), al diverso parametro che fa riferimento al tetto di spesa previsto per i Comuni soggetti al Patto di Stabilità dall'art. 3 del dl n.90/2014 (valore medio triennio 2011/13), che sarebbe meno penalizzante per gli enti virtuosi che si sono fusi e, dunque, più in linea con la *ratio* del provvedimento;
- il secondo quesito attiene alla possibilità di estendere la deroga relativa alla non computabilità delle spese del personale ricollocato, espressamente prevista dal comma 424, dell'art. 1, della legge n. 190/2014, relativamente al solo comma 557 dell'art. 1 della legge n. 296/06, all'analoga disposizione contenuta nel successivo comma 562 relativo agli enti non soggetti a Patto di stabilità.

2. In merito al primo quesito proposto dal Comune istante, giova preliminarmente richiamare il disposto dell'art.1, comma 450, della legge n. 190/2014: *"Al fine di promuovere la razionalizzazione e il contenimento della spesa degli enti locali attraverso processi di aggregazione e di gestione associata:*

a) 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;

b) dopo il comma 31-quater dell'articolo 14 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, è inserito il seguente: «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, fermi restando i vincoli previsti dalle vigenti disposizioni e l'invarianza della spesa complessivamente considerata»;

c) il contributo di 5 milioni di euro previsto dall'articolo 2, comma 1, del decreto-legge 15 ottobre 2013, n. 120, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 dicembre 2013, n. 137, ad incremento del contributo spettante ai comuni ai sensi dell'articolo 53, comma 10, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, e successive modificazioni, deve intendersi attribuito alle unioni di comuni per l'esercizio associato delle funzioni”.

In riferimento allo specifico quesito in esame, viene in rilievo in particolare il disposto della lett. a) del suddetto comma che, in ottica di incentivare le unioni e le fusioni di comuni, prevede che ai comuni istituiti a seguito di fusioni che abbiano un rapporto della spesa personale sulla spesa corrente inferiore al 30 per cento non si applichino, nei primi 5 anni dalla fusione, i vincoli stabiliti dalla normativa vigente per l'assunzione mediante contratti a tempo determinato, nonché specifici vincoli e limitazioni relativi alle facoltà assunzionali, fermo restando il limite della spesa complessiva per il personale sostenuta dai singoli enti nell'anno precedente la fusione, ed i vincoli generali sull'equilibrio dei bilancio.

La norma in analisi, nell'introdurre una disciplina derogatoria finalizzata ad agevolare i procedimenti di fusione dei comuni, è chiara nel fissare come parametro di riferimento la spesa di personale complessivamente sostenuta nell'anno precedente la fusione dai singoli Enti partecipanti a tale procedimento di aggregazione. Non appare al riguardo conferente il richiamo al precedente di questa Sezione n. 128/2014 né a quello della Sezione Toscana n. 62/2014, in quanto tengono conto del quadro normativo antecedente alla novella in esame e vengono citati al fine di avvalorare una presunta disparità di trattamento a scapito dei Comuni nati dalla fusione di precedenti enti e, per questo, non soggetti temporaneamente al Patto di stabilità interno, rispetto ai Comuni soggetti al Patto. Nella prospettazione dell'Ente, in particolare, il considerare come parametro la spesa per il personale dell'esercizio antecedente alla fusione, 2013, invece che il valore medio cui fa riferimento l'attuale formulazione del comma 557-quater dell'art. 1 della legge n. 296/2006, che sarebbe valutabile se il Comune fosse soggetto al Patto, “penalizzerebbe incomprensibilmente i nuovi enti con rapporto virtuoso spesa personale/spesa corrente virtuoso, in contraddizione con le finalità della norma stessa”.

Giova, preliminarmente osservare come la disposizione da ultimo richiamata è stata di recente oggetto di esegesi da parte della Sezione Autonomie di questa Corte, che, non solo hanno ricordato che “per quanto riguarda la spesa del personale si ribadisce che deve essere considerato principio cardine quello di contenimento della spesa complessiva”

(n.27/SEZAUT/2014/QMIG), ma hanno ritenuto che "a seguito delle novità introdotte dal nuovo art. 1, comma 557 quater, della legge n. 296/2006, il contenimento della spesa di personale va assicurato rispetto al valore medio del triennio 2011/2013, prendendo in considerazione la spesa effettivamente sostenuta in tale periodo, senza, cioè, alcuna possibilità di ricorso a conteggi virtuali. Nel delineato contesto, le eventuali oscillazioni di spesa tra un'annualità e l'altra, anche se causate da contingenze e da fattori non controllabili dall'ente, trovano fisiologica compensazione nel valore medio pluriennale e nell'ampliamento della base temporale di riferimento" (n.25 /SEZAUT/2014/QMIG).

Ciò premesso la lettura proposta dal Comune istante non appare al Collegio condivisibile, in quanto, se è pur vero che sul piano fattuale il parametro previsto attualmente per i Comuni sottoposti a Patto di stabilità interno può portare ad un tetto più alto di spesa rispetto al parametro che tenga conto della spesa sostenuta in un singolo esercizio, dall'altro la novella in esame apre ulteriori margini di flessibilità per i Comuni nati da fusioni – a cui non *"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"* – rispetto ai limiti previsti per gli Enti sottoposti al Patto di stabilità. Dinnanzi, dunque, al chiaro disposto normativo e al perseguimento dell'obiettivo di agevolazione degli Enti in esame che risulta pienamente garantito da una piana lettura del quadro normativo di riferimento, non appare residuare alcun margine per fare propria l'opzione interpretativa proposta da Comune istante con il primo quesito.

3. Per quanto riguarda il secondo quesito, giova ricordare come questa Sezione, con la deliberazione n. 85/2015/QMIG abbia ritenuto di sottoporre al Presidente della Corte l'opportunità - relativamente ad alcuni quesiti sollevati dal Comune di Botticino proprio sul disposto e la portata applicativa dell'art.1, comma 424, della legge n.190 del 23/12/2014 - di valutare la possibilità di deferire la questione alla Sezione delle Autonomie, ai sensi dell'art. 6, comma 4, del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, secondo il quale in presenza, in particolare, di questioni di massima di particolare rilevanza, la citata Sezione emana delibera di orientamento alla quale le Sezioni regionali di controllo si conformano.

Il quesito posto dall'odierno Comune istante in relazione alla ora richiamata novella legislativa appare involgere profili, che, seppur non direttamente posti nella richiesta di parere del Comune di Botticino, appaiono ad essi strettamente connessi e in grado di chiarire aspetti rilevanti di una disciplina di portata generale e di ampio impatto sugli Enti coinvolti.

Nel merito, giova in via preliminare ricordare come il comma 424, dell'art. 1, della legge n. 190/2014 neutralizzi, in funzione incentivante, il carico finanziario, relativo alla ricollocazione nei propri ruoli delle unità soprannumerarie destinatarie dei processi di mobilità, soltanto in riferimento ai vigenti limiti di spesa di personale di cui all'articolo 1, comma 557, della legge n. 296/2006. In merito al contenuto di tale disposizione, la recente circolare n. 1 del 30 gennaio 2015 del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e del

Ministro per gli affari regionali e le autonomie ha avuto modo di chiarire che *“le spese per il personale assorbito in mobilità secondo il comma in argomento 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 numero delle unità di personale ricollocato o ricollocabile è comunicato al Ministro per gli affari regionali e le autonomie, al Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e al Ministro dell'economia e delle finanze nell'ambito delle procedure di cui all'accordo previsto dall'articolo 1, comma 91, della legge 7 aprile 2014, n. 56. Si precisa al riguardo che, in sede di osservatorio nazionale, saranno predisposte dal Dipartimento della funzione pubblica schede di rilevazione delle capacità di assunzione e dei processi di mobilità realizzati dagli enti, in analogia alla ricognizione prevista dal comma 425.*

La possibilità di superamento della spesa di cui al comma 557 citato è consentita, al netto delle assunzioni fatte per i vincitori in applicazione del comma 424, per assorbire il personale in mobilità. Tale incremento va quantificato e si decurta gradualmente in coerenza con la disciplina prevista per il turn over. In sostanza rimane permanente nella misura in cui le facoltà ad assumere a tempo indeterminato lo consentono”. Nessun rilievo viene formulato relativamente ai profili connessi al quesito del Comune istante in analisi.

La Sezione ritiene, al riguardo, che una lettura in chiave sistematica della deroga in esame, volta a valorizzare pienamente la *ratio* dell'intervento normativo in analisi, non possa che portare - fermi naturalmente gli espressi limiti presenti nel comma in esame, che si sostanziano nella piena *“sostenibilità finanziaria e di bilancio dell'ente”* - ad estenderne la portata derogatoria anche rispetto al disposto del successivo comma 562 dell'art. 1 della legge n. 296/2006, che riguarda, come noto, gli enti non soggetti a Patto. Non ammettere una tale interpretazione estensiva sembrerebbe, infatti, comportare una sterilizzazione, proprio per gli enti di minore dimensione, dell'effettività dell'intervento in esame e potrebbe frustrare la *ratio* di salvaguardia dei livelli occupazionali, che, come argomentato nella richiamata Deliberazione n. 85/2015/QMIG, appare fortemente connotare il provvedimento in esame.

P.Q.M.

la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Lombardia, alla luce della propria Deliberazione n. 85/2015/QMIG e della stretta correlazione tra le questioni prospettate, sospende la pronuncia in relazione al secondo quesito posto dal Comune di Borgo Virgilio, rimettendo gli atti al Presidente della Corte dei conti per le valutazioni di competenza, affinché possa considerare la possibilità di deferire anche questa questione alla Sezione delle Autonomie, ai sensi dell'art. 6, comma 4, del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, secondo il quale in presenza, in particolare, di questioni di massima di particolare rilevanza, la citata Sezione emana delibera di orientamento alla quale le Sezioni regionali di controllo si conformano.

Quanto sopra sempre che l'adito Presidente della Corte dei conti non ritenga, invece, opportuna l'adozione, da parte delle Sezioni riunite, di una pronuncia di orientamento generale, ai sensi dell'art. 17, comma 31, d.l. 1 luglio 2009, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, qualora riconosca la sussistenza di un caso di eccezionale rilevanza ai fini del coordinamento della finanza pubblica.

Il Relatore
(dott. Giovanni Guida)

Il Presidente
(dott.ssa Simonetta Rosa)

Depositata in Segreteria
Il 04/03/2015
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)