



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

composta dai magistrati:

dott. Giancarlo Astegiano	Presidente f.f.
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 13 luglio 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;

Vista la deliberazione n. 87/2015/QMIG di questa Sezione, con la quale si è sospesa parzialmente la pronuncia in relazione ai quesiti posti dal Comune di Borgo Virgilio, rimettendo gli atti al Presidente della Corte dei conti per le valutazioni di competenza, affinché potesse considerare 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.

Vista la deliberazione n. 19/2015/QMIG della Sezione delle Autonomie di questa Corte;
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”.

In merito al primo quesito va precisato come la Sezione abbia già risposto allo stesso nella menzionata deliberazione n. 87/2015/QMIG, residuando, dunque, il solo secondo quesito.

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'analogo disposizione contenuta nel successivo comma 562 relativo agli enti non soggetti a Patto di stabilità.

2. In merito al primo quesito va precisato come la Sezione abbia già risposto allo stesso nella menzionata deliberazione n. 87/2015/QMIG, residuando, dunque, il solo secondo quesito. Tale quesito è stato oggetto di esame da parte della Sezione delle Autonomie di questa Corte, con la deliberazione, sopra ricordata, n. 19/2015/QMIG, in cui viene condivisa la prospettazione di questa Sezione remittente, così sintetizzabile:

- una lettura in chiave sistematica della deroga in esame, volta a valorizzare pienamente la *ratio* dell'intervento normativo in analisi, non può 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 di questa Sezione, appare fortemente connotare il provvedimento in esame.

Nel condividere tale argomentazione, la Sezione delle Autonomie ha fissato il seguente principio di diritto: *"il parametro derogatorio, previsto dal comma 424, relativo alla non computabilità delle spese del personale ricollocato nel tetto di spesa ex comma 557 dell'art. 1 della legge n. 296/06, deve intendersi esteso anche all'analogo disposizione contenuta nel successivo comma 562 relativo agli enti non soggetti al rispetto del patto di stabilità interno"*.

P.Q.M.

nelle considerazioni sopra svolte è il parere della Sezione, che si conforma ai principi interpretativi enunciati dalla Sezione delle Autonomie di questa Corte con la deliberazione n. 19/2015/QMIG

Il Relatore
(dott. Giovanni Guida)

Il Presidente f.f.
(dott. Giancarlo Astegiano)

Depositata in Segreteria
Il 20/07/2015
Il Direttore della Segreteria

(dott.ssa Daniela Parisini)