



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 15 novembre 2017

composta dai magistrati:

Diana CALACIURA TRAINA	Presidente
Maria Laura PRISLEI	Consigliere
Amedeo BIANCHI	Consigliere
Giampiero PIZZICONI	Primo Referendario
Tiziano TESSARO	Primo Referendario
Francesca DIMITA	Primo Referendario relatore

VISTO l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

VISTA la Legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

VISTO il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti modificato da ultimo con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 del 19 giugno 2008 con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria la Sezione regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000;

VISTA la Legge 5 giugno 2003, n. 131 recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla Legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3", ed in particolare, l'art. 7, comma 8°;

VISTI gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004, come modificati e integrati dalla delibera n. 9/SEZAUT/2009/INPR del 3 luglio 2009 e, da ultimo dalla deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/CONTR del 17 novembre 2010;

VISTA la richiesta di parere inoltrata dal Sindaco del Comune di Val Liona prot. n. 4686 del 16/10/2017, acquisita al prot. C.d.c. n. 0011966-16/10/2017-SC_VEN-T97-A;

VISTA l'ordinanza del Presidente n. 61/2017 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il relatore, Primo Referendario Francesca Dimita,

FATTO

Il Sindaco del Comune di Val Liona, premesso che l'ente è di nuova istituzione, in quanto originato dalla fusione dei Comuni di Grancona e San Germano dei Berici, avendo la necessità di potenziare il proprio Ufficio tecnico, anche per far fronte all'aumento delle competenze determinato dalla suddetta fusione, ha presentato richiesta di parere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, formulando i seguenti quesiti:

- se, in primo luogo, il neo istituito Comune di Val Liona, fermo restando il rispetto del

limite di spesa di personale previsto dall'art. 1, comma 557, della L. n. 296/2006, sia obbligato a rispettare il limite di spesa per il lavoro flessibile previsto dall'art. 9, comma 28, del D.L. n. 78/2010;

- se, in via secondaria e subordinata, il Comune, al fine di sopperire alla grave carenza di organico presso l'UTC possa assumere un soggetto, instaurando un rapporto di lavoro flessibile, "sforando" il proprio limite di spesa, laddove l'aumento della relativa voce di costo venga coperto interamente dalle risorse "etero-finanziate" ricomprese nei trasferimenti straordinari statali e regionali erogati in ragione della avvenuta fusione;

- se, in ulteriore subordine, il Comune possa quanto meno conferire un incarico di studio e consulenza, sforando il proprio limite di spesa, laddove il relativo costo venga coperto interamente dalle risorse "etero-finanziate" ricomprese nei trasferimenti straordinari statali e regionali erogati in ragione della avvenuta fusione.

DIRITTO

Della richiesta di parere indicata nelle premesse deve essere esaminata, preliminarmente, l'ammissibilità, sotto i profili soggettivo ed oggettivo, alla luce dei criteri elaborati dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti ed esplicitati, in particolare, nell'atto di indirizzo del 27 aprile 2004 nonché nella deliberazione n. 5/AUT/2006 del 10 marzo 2006.

Sotto il primo profilo, la richiesta deve ritenersi ammissibile, in quanto sottoscritta dal Sindaco dell'ente, organo politico e di vertice, rappresentante legale del medesimo.

Sotto il profilo oggettivo, deve essere verificata l'attinenza della questione alla materia della "contabilità pubblica", così come delineata nella Deliberazione delle Sezioni Riunite n. 54/CONTR del 17 novembre 2010 ed, ancor prima, nella citata deliberazione della Sezione Autonomie n. 5/AUT/2006 nonché, da ultimo, nella deliberazione della Sezione delle Autonomie, n. 3/SEZAUT/2014/QMIG.

Devono essere valutate, inoltre, la generalità e l'astrattezza della questione.

Quanto al primo aspetto, la Corte ha affermato che la "nozione di contabilità pubblica", pur assumendo, tendenzialmente, *"un ambito limitato alla normativa e ai relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli"* (deliberazione 5/AUT/2006), non può non involgere - pena l'incompletezza della funzione consultiva delle Sezioni regionali - quelle questioni che risultino connesse *"alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica (...) contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio"* (deliberazione n. 54/CONTR/2010).

In questa accezione, più ampia, di "contabilità pubblica", nell'ambito del corretto utilizzo delle risorse e della gestione della spesa pubblica, rientrano le questioni attinenti l'individuazione dell'ambito applicativo di disposizioni, quali quelle che regolano la fattispecie sottoposta all'esame di questa Sezione, disciplinanti, in particolare, i vincoli e limiti assunzionali vigenti in materia di spesa per il personale delle pubbliche amministrazioni e, segnatamente, degli enti locali.

I quesiti formulati dal Sindaco del Comune di Val Liona, anche se espressi in termini non propriamente generali ed astratti, possono ritenersi ammissibili limitatamente alla

richiesta di interpretazione delle disposizioni attualmente vigenti in materia di spesa di personale e, più in generale, alla richiesta di individuazione dell'ambito applicativo della disciplina di favore introdotta dal legislatore a beneficio degli enti originati dalla fusione di più comuni.

I suddetti quesiti sono stati formulati in via gradata, nel senso che il primo, nel caso in cui dia luogo ad una risposta positiva, dovrebbe ritenersi assorbente rispetto ai due successivi e così il secondo rispetto al terzo.

Il primo quesito ha ad oggetto l'assoggettamento del Comune, quale ente di nuova istituzione, al tetto di spesa fissato per il c.d. lavoro flessibile dall'art. 9, comma 28, del D.L. n. 78/2010.

Nell'ambito della già richiamata disciplina di favore, destinata ad incentivare la fusione tra enti locali in quanto determinante un'innegabile razionalizzazione sul piano organizzativo e su quello della spesa pubblica, vi è anche la disposizione contenuta nel comma 450, lett. a), dell'art. 1 della L. 23 dicembre 2014 n. 190 (Legge di stabilità per il 2015), secondo cui: *"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, fermi restando il divieto di superamento della somma della media della spesa di personale sostenuta da ciascun ente nel triennio 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"*.

Per effetto di tale disposizione, dunque, agli enti di nuova istituzione, originati dalla fusione di più comuni, nel quinquennio successivo a quest'ultima, non si applicano i vincoli stabiliti dalla normativa vigente in materia di assunzioni a tempo determinato - vale a dire l'art. 9, comma 28, D.L. 31 maggio 2010, n. 78, conv. nella L. 30 luglio 2010, n. 122 - purché non venga superata la somma della media della spesa di personale sostenuta da ciascuno degli enti partecipanti alla fusione nel triennio precedente, venga rispettato il limite di spesa complessivo definito a legislazione vigente e venga garantito l'equilibrio di bilancio.

La risposta al primo quesito, dunque, non può che essere positiva, nei limiti ed alle condizioni previste dal citato comma 450.

Proprio la presenza di tali limiti e condizioni, escludenti l'operatività generalizzata ed incondizionata della deroga al tetto di spesa dianzi menzionato, consente comunque di fornire risposta anche agli altri due quesiti, che possono essere trattati unitariamente, essendo unica, nella sostanza, la questione con gli stessi posta.

Ci si chiede, infatti, se possa ritenersi esclusa dai limiti di spesa imposti dal già menzionato comma 28 dell'art. 9 del D.L. n. 78/2010 (per le assunzioni a tempo determinato ed, in generale, per il lavoro flessibile) e dal comma 7 dell'art. 6, sempre del medesimo D.L. (per gli incarichi di studio e di consulenza), la spesa derivante da una assunzione a tempo determinato o, in alternativa, dal conferimento di un incarico di studio o consulenza, in considerazione del fatto che la spesa medesima sarebbe finanziata dai contributi straordinari erogati dallo Stato e dalla Regione del Veneto in occasione della fusione.

Detti contributi sono previsti, rispettivamente, dall'art. 15, comma 3, del D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 e dall'art. 10, comma 1 e ss., della L.R. 27 aprile 2012, n. 18: i primi sono espressamente definiti "straordinari", sono erogati per i dieci anni decorrenti

dalla fusione e sono commisurati “*ad una quota dei trasferimenti spettanti ai singoli comuni che si fondono*”; i secondi sono sia di natura corrente, destinati a sostenere le spese di esercizio, sia in conto capitale, a sostegno della spesa di investimento.

Trattasi, all’evidenza, di contributi i quali, ancorché straordinari (erogabili in conseguenza della avvenuta fusione), sono destinati a finanziare l’intero bilancio comunale e non specifiche poste dello stesso. A di là della distinzione del contributo regionale in base alla destinazione alla spesa corrente ed alla spesa di investimento (anche quest’ultima genericamente intesa e non legata a specifici progetti o programmi), nessuna di tali entrate è vincolata ad uno scopo, ma sono tutte finalizzate a coprire la totalità delle spese dell’ente, in ossequio al principio di unità del bilancio.

In quest’ottica, occorre valutare l’estensibilità o meno del principio affermato dalle SS.RR. della Corte nella nota deliberazione n. 7/2011/CONTR, richiamata nella richiesta di parere a sostegno della ipotizzata esclusione, dai limiti summenzionati, della spesa per studi e consulenze e, per analogia, anche della spesa per il lavoro flessibile.

La pronuncia afferma che, laddove la spesa derivante dal conferimento di un incarico di studio o di consulenza venga finanziata da una fonte esterna al bilancio dell’ente ovvero da trasferimenti “*aggiuntivi e specifici*” provenienti da altri soggetti pubblici o privati, non debba essere computata ai fini dell’osservanza del limite previsto dal citato comma 7, dell’art. 6, del D.L. n. 78/2010.

Il suesposto principio, tuttavia, non va interpretato nel senso prospettato dal Comune di Val Liona, quale esenzione generalizzata delle suddette spese dal limite in oggetto semplicemente in ragione delle risorse, in concreto, impiegate per farvi fronte, ma deve essere inteso quale esenzione ristretta a quei casi in cui l’ente riceva dall’esterno un finanziamento di scopo, destinato a coprire quelle specifiche spese e non altre.

In altri termini, non è sufficiente che le risorse impiegate siano “etero-finanziate” – circostanza questa che, di per sé, non rileva ai fini dell’assoggettamento ai limiti di spesa in esame – risultando necessario, altresì, che le stesse abbiano, quale espressa ed esclusiva finalità, quella di finanziare le spese (nella specie) per studi e consulenze ovvero per il lavoro a termine.

Diversamente, si contravverrebbe al principio di unità del bilancio dianzi richiamato, derogabile soltanto con riguardo alle entrate con vincolo di destinazione specifico, e si consentirebbe, più in generale, agli enti di sottrarsi ai vincoli e limiti previsti per particolari tipologie di spesa semplicemente impiegando risorse provenienti dall’esterno, anche se non dirette a finanziare quelle spese in particolare.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per il Veneto rende il parere nei termini dianzi precisati.

Copia del parere sarà trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, al Sindaco del Comune di Val Liona (VI).

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 15 novembre 2017.

Il magistrato relatore
F.to Francesca Dimita

Il Presidente
F.to Diana Calaciura Traina

Depositata in Segreteria il 18 dicembre 2017
Per IL DIRETTORE DI SEGRETERIA
F.to Dott.ssa Letizia Rossini