



Del. n. 76/2017/PAR

**CORTE DEI CONTI**  
**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LE MARCHE**

nella Camera di consiglio del 27 luglio 2017

composta dai magistrati:

|                       |                                     |
|-----------------------|-------------------------------------|
| Presidente di Sezione | Maurizio MIRABELLA - Presidente     |
| Consigliere           | Pasquale PRINCIPATO - Componente    |
| Consigliere           | Mario GUARANY - Componente relatore |
| Primo Referendario    | Valeria FRANCHI - Componente        |
| Primo Referendario    | Marco DI MARCO - Componente         |
| Primo Referendario    | Fabrizio CERIONI - Componente       |

**PARERE**

**Comune di Terre Roveresche**

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, con il quale è stata istituita in ogni Regione a statuto ordinario una Sezione regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131 recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ed in particolare l'articolo 7, comma 8;

VISTO l'atto di indirizzo della Sezione delle Autonomie approvato nell'adunanza del 27 aprile 2004 avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato dalla deliberazione n. 9/SEZAUT/2009/INPR in data 3 luglio 2009 della Sezione delle Autonomie;

Vista la richiesta di parere del Comune di Terre Roveresche, pervenuta per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali della Regione Marche in data 19 giugno 2017;

UDITO il relatore Cons. Mario Guarany;

**FATTO**

In data 19 giugno 2017 è pervenuta, per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali della Regione Marche, una richiesta di parere formulata dal Commissario Prefettizio del Comune di Terre Roveresche ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003.

L'Amministrazione istante formula la seguente richiesta di parere.

Il Comune di Terre Roveresche è stato istituito con L.R. Marche n. 28/2016 dal 1° gennaio 2017 mediante fusione dei Comuni di Sarchi, Orciano di Pesaro, Piagge e San Giorgio di Pesaro.

Ai sensi della predetta legge regionale il personale dei Comuni e dell'Unione dei Comuni, formata dai predetti comuni, è trasferito al comune di nuova istituzione ai sensi dell'art. 2112 del codice civile.

Alla luce del carattere imperativo della norma regionale, si richiede a codesta spettabile



Corte:

**quesito n. 1:** se il fondo per le risorse destinate alle politiche di sviluppo delle risorse umane alla produttività del personale del nuovo Comune possa essere integrato anche delle risorse stabili del fondo dell'Unione considerato che:

- a) l'Unione aveva del personale proprio reclutato utilizzando le facoltà assunzionali dei Comuni che la costituivano e da questi formalmente cedute all'Unione stessa;
- b) l'Unione aveva costituito un proprio fondo di cui all'art. 15 del CCNL 1° aprile 1999, secondo le modalità previste dall'art 13 comma 4 del CCNL 22 gennaio 2004:
  - relativamente al personale assunto direttamente, sulla base del valore medio pro-capite ricavato dal valore dei singoli Enti che costituivano l'Unione.
  - relativamente al personale temporaneamente messo a disposizione dagli enti aderenti, mediante un trasferimento di risorse da parte degli stessi enti, in rapporto alla classificazione dei lavoratori interessati e alla durata temporale della stessa assegnazione;
- c) l'Unione ha finanziato gli istituti contrattuali nel rispetto delle disposizioni di cui agli artt. 31 commi 2 e 3 del CCNL 22 gennaio 2004;
- d) la spesa per il personale dell'Unione, sia di quello proprio che di quello messo temporaneamente a disposizione dagli Enti aderenti, è stata consolidata a quella dei Comuni aderenti con le modalità previste dalla Corte dei Conti sezione autonomie n 8/2011 ai fini del rispetto dell'art 1 comma 557 e comma 557 quater della Legge 296/2006;
- e) l'art. 1 comma 123 della L. 56/2014 prevede che il fondo del Comune risultante da fusione è costituito dalla sommatoria dei fondi dei comuni estinti;
- f) l'Unione si è sciolta con decorrenza pari a quella della fusione per mancanza del requisito di cui all'art 32 comma 1 primo periodo del TUEL.

**quesito n. 2:** se il nuovo Comune soggiace al limite di cui all'art. 1 comma 236 della L. 208/2015 e, in caso positivo, quali sono le modalità per determinare tale limite;

**quesito n. 3;** se il nuovo Comune soggiace ai vincoli di spesa ex art. 6 commi 7, 8, 9, 12, 13 e 14 del D.L. 78/2010.

### MOTIVAZIONE DELLA DECISIONE

Preliminarmente all'esame del merito, occorre verificare la sussistenza dei requisiti soggettivi ed oggettivi di ammissibilità del parere.

L'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, prevede che la funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti sia esercitata attraverso pareri in materia di contabilità pubblica su richiesta delle Regioni, nonché dei Comuni, delle Province e delle Città Metropolitane da inoltrare per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali, se istituito.

La Sezione delle autonomie con le deliberazioni in data 27 aprile 2004 e n. 9/SEZAUT/2009/INPR in data 4 giugno 2009 ha definito gli indirizzi ed i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo.

Sulla specifica materia la Sezione di controllo per la Regione Marche è, inoltre, intervenuta, con propria deliberazione (*cfr.* 77/PAR/2013), a dettare criteri e principi generali per la corretta attivazione della funzione consultiva.

Sotto il profilo soggettivo, la richiesta di parere è ammissibile in quanto è stata formulata dal Commissario Prefettizio del Comune di Terre Roveresche che ha la rappresentanza legale dell'ente, ed è pervenuta per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali della Regione Marche.



Per quanto riguarda la sussistenza dei requisiti rilevanti ai fini dell'ammissibilità sotto il profilo oggettivo, la Sezione osserva quanto segue.

La richiesta di parere per quanto concerne il primo quesito investe l'applicazione e l'interpretazione della disciplina dei contratti collettivi di lavoro del comparto Regioni-Autonomie Locali, nonché concreti profili gestionali e di esercizio dell'attività amministrativa di esclusiva competenza dell'Amministrazione, su cui questa Sezione è chiamata ad esercitare il controllo.

Al riguardo si richiama la deliberazione n. 50/CONTR/2010 delle Sezioni riunite della Corte dei conti dalla quale si desume in via generale il principio secondo cui l'esistenza di una particolare disciplina in materia di interpretazione dei contratti collettivi, dettata in maniera compiuta dal decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, induce a ritenere non ammissibile una richiesta di parere riguardante l'interpretazione di una norma dei medesimi contratti collettivi.

Alla luce di quanto sopra esposto, il Collegio ritiene che la richiesta di parere sottoposta all'esame della Sezione, con riferimento al primo quesito, non possa ritenersi ammissibile.

Per quanto riguarda gli ulteriori quesiti, la Sezione valuta positivamente la sussistenza dei requisiti rilevanti ai fini dell'ammissibilità sotto il profilo oggettivo.

Sul punto appare comunque opportuno evidenziare come la richiesta di parere posta all'esame del Collegio investa concreti profili gestionali di esclusiva competenza dell'Amministrazione cui spetta procedere alla adeguata valutazione ponderativa di tutti gli elementi di fatto e di diritto rilevanti e adottare le conseguenti scelte decisionali, atteso che, secondo un principio ampiamente consolidato, la funzione consultiva non può risolversi in una surrettizia forma di co-amministrazione o di cogestione incompatibile con la posizione di neutralità e di terzietà della magistratura contabile.

Ne consegue che il parere, reso con esclusivo riguardo alle questioni di natura generale ed astratta, non interviene a validare *ex post* eventuali determinazioni già assunte o atti già adottati.

Nel merito si osserva quanto segue.

In ordine al secondo quesito, si rileva che l'art. 1, comma 236, della legge n. 208/2015 è stato abrogato dall'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, a decorrere dal 1° gennaio 2017.

I commi 1 e 2 del citato art. 23, in particolare, così recitano:

*"1. Al fine di perseguire la progressiva armonizzazione dei trattamenti economici accessori del personale delle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, la contrattazione collettiva nazionale, per ogni comparto o area di contrattazione opera, tenuto conto delle risorse di cui al comma 2, la graduale convergenza dei medesimi trattamenti anche mediante la differenziata distribuzione, distintamente per il personale dirigenziale e non dirigenziale, delle risorse finanziarie destinate all'incremento dei fondi per la contrattazione integrativa di ciascuna amministrazione.*

*2. Nelle more di quanto previsto dal comma 1, al fine di assicurare la semplificazione amministrativa, la valorizzazione del merito, la qualità dei servizi e garantire adeguati livelli di efficienza ed economicità dell'azione amministrativa, assicurando al contempo l'invarianza della spesa, a decorrere dal 1° gennaio 2017, l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2016. A decorrere dalla predetta data l'articolo 1,*



*comma 236, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 è abrogato. Per gli enti locali che non hanno potuto destinare nell'anno 2016 risorse aggiuntive alla contrattazione integrativa a causa del mancato rispetto del patto di stabilità interno del 2015, l'ammontare complessivo delle risorse di cui al primo periodo del presente comma non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2015, ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio nell'anno 2016."*

Il nuovo Comune è soggetto alle disposizioni in materia di vincoli di spesa, citate nel secondo quesito (ora articolo 23, comma 2, del decreto legislativo n. 75 del 2017) e nel terzo quesito (art. 6, commi 7, 8, 9, 12, 13 e 14 del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122).

Al riguardo si richiamano di seguito i principi che si ricavano dalla deliberazione n. 128/2014/PAR della Sezione regionale di controllo per la Lombardia e dalla deliberazione n. 1/2017/QMIG della Sezione delle Autonomie.

Al fine di garantire il rispetto della disciplina normativa che prevede vincoli di spesa con riferimento ad una "spesa storica", ad esempio quella sostenuta nel 2009 (art. 6, commi 7, 8, 12, 13 e 14 del decreto legge n. 78/2010) o nel 2016 (articolo 23, comma 2, del decreto legislativo n. 75 del 2017), considerato che il Comune di Terre Roveresche, istituito a decorrere dal 1° gennaio 2017, in quegli anni era privo di un proprio bilancio, 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 di risorse umane e finanziarie, rispetto alla situazione antecedente alla fusione.

L'Amministrazione dovrà procedere anche alla 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. La fusione infatti non può consentire ex post il superamento di limiti imposti ai singoli Enti considerati, determinando un meccanismo premiale a cui non avrebbero potuto singolarmente accedere.

Sul punto, con riferimento al quesito n. 2, si veda quanto disposto dall'art. 23, comma 2, del decreto legislativo n. 75/2017, sopra citato: *"Per gli enti locali che non hanno potuto destinare nell'anno 2016 risorse aggiuntive alla contrattazione integrativa a causa del mancato rispetto del patto di stabilità interno del 2015, l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale anche di livello dirigenziale, non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2015, ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio nell'anno 2016"*.

In ogni caso, ai fini della determinazione del limite di spesa, qualora i comuni che si sono fusi nel nuovo ente non abbiano fatto ricorso alle tipologie contemplate dalle disposizioni normative in materia di vincolo di spesa sopra richiamate, il nuovo ente medesimo potrà, con provvedimento adeguatamente motivato, individuare un nuovo parametro di riferimento, costituito dalla spesa strettamente necessaria per far fronte ad un servizio essenziale per l'ente, fermo restando il rispetto della disciplina normativa di riferimento e dei vincoli generali previsti dall'ordinamento. Questa nuova soglia di spesa, nella misura strettamente necessaria a far fronte ad esigenze eccezionali, costituirà, a sua volta, il parametro finanziario da prendere a riferimento per gli anni successivi.



Si osserva, infine, che l'art. 6, comma 9, del decreto legge n. 78/2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122/2010, dispone, a decorrere dall'anno 2011, senza alcun riferimento ad una spesa storica, il divieto assoluto di effettuare spese per sponsorizzazioni.

P.Q.M.

Nelle suesposte considerazioni è il parere di questa Sezione regionale di controllo.

ORDINA

alla segreteria di trasmettere la presente deliberazione al Commissario Prefettizio del Comune di Terre Roveresche e al Presidente del Consiglio delle Autonomie Locali delle Marche.

Così deliberato in Ancona, nella Camera di consiglio del 27 luglio 2017.

Il relatore

f.to Mario GUARANY

Il Presidente

f.to Maurizio MIRABELLA

Depositata in Segreteria in data 28 luglio 2017

Il direttore della Segreteria

f.to Carlo Serra