



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott.ssa Maria Riolo	Presidente
dott. Marcello Degni	Consigliere
dott. Giampiero Maria Gallo	Consigliere (Relatore)
dott.ssa Laura De Rentiis	Consigliere
dott. Mauro Bonaretti	Consigliere
dott. Luigi Burti	Consigliere
dott.ssa Alessandra Cucuzza	Referendario
dott. Ottavio Caleo	Referendario
dott.ssa Marinella Colucci	Referendario

nella camera di consiglio del 10 settembre 2019 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

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 prot. 15164 del 28/06/2019 con la quale il Sindaco del Comune di Bellagio (CO) ha richiesto un parere (50/2019) nell'ambito delle funzioni consultive attribuite alle Sezioni regionali di questa Corte;

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 di parere;

udito il relatore Consigliere Giampiero Maria Gallo;

PREMESSO IN FATTO

Il Sindaco del Comune di Bellagio (CO) richiede un parere su quale sia il parametro di riferimento per la spesa del personale per il proprio comune nato a far data del febbraio 2014 per fusione di due comuni preesistenti.

CONSIDERATO IN DIRITTO

Verifica della ammissibilità della richiesta di parere n. 50/2019 del Comune di Bellagio (CO).

1. Soggettiva

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla riconducibilità della richiesta proveniente dal Comune di Bellagio (CO) all'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7, comma ottavo, della legge 6 giugno 2003, n. 131, norma in forza della quale Regioni, Province e Comuni possono chiedere a dette Sezioni pareri in materia di contabilità pubblica, nonché ulteriori forme di collaborazione ai fini della regolare gestione finanziaria, dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

In proposito, questa Sezione ha precisato, in più occasioni, che la funzione di cui al comma ottavo dell'art. 7 della legge n. 131 del 2003 si connota come facoltà conferita agli amministratori di Regioni, Comuni e Province di avvalersi di un organo neutrale e professionalmente qualificato per acquisire elementi necessari ad assicurare la legalità della

loro attività amministrativa. I pareri e le altre forme di collaborazione si inseriscono nei procedimenti amministrativi degli enti territoriali consentendo, nelle tematiche in relazione alle quali la collaborazione viene esercitata, scelte adeguate e ponderate nello svolgimento dei poteri che appartengono agli amministratori pubblici, restando peraltro esclusa qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione dell'ente con l'organo di controllo esterno (per tutte, v. la deliberazione di questa Sezione n. 36 del 2009).

Quanto alla legittimazione ad inoltrare le istanze di parere sotto il profilo soggettivo, nel caso di specie si osserva che il Comune rientra nel novero degli enti contemplati dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003 e che il Sindaco del Comune di Bellagio (CO), attuale istante, è l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere detto parere in quanto rappresentante legale dell'ente territoriale (cfr. gli artt. 50 e 53 del T.U.E.L.); la richiesta è dunque **soggettivamente ammissibile** (cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 13 del 17 dicembre 2007; deliberazione n. 347/2015/PAR di questa Sezione).

2. Oggettiva

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre preliminarmente rilevare che la disposizione, contenuta nell'ottavo comma dell'art. 7 della legge 131 del 2003, deve essere raccordata con il precedente settimo comma, norma che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare: a) il rispetto degli equilibri di bilancio; b) il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma; c) 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 l'ottavo comma prevede forme di collaborazione ulteriori rispetto a quelle del precedente settimo comma, rese esplicite, in particolare, dall'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 e che, anzi, le attribuzioni consultive si connotano per l'intrinseca connessione con le funzioni sostanziali di controllo collaborativo a dette Sezioni 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 del 2010).

La questione generale nella richiesta di parere 50/2019 si riferisce alla interpretazione delle norme in ordine al limite di spesa di personale: nel giudicare questo quesito **oggettivamente ammissibile**, esso verrà esaminato sotto un profilo generale e astratto, spettando poi alla stessa Amministrazione richiedente le decisioni concrete da adottare in ordine alla successiva attività gestionale.

MERITO

Il quesito è rivolto a stabilire quale sia il parametro di riferimento come limite di spesa per il personale per i comuni nati da fusione, una volta esaurito il periodo di *favor* a loro attribuito dalla legge.

In via preliminare va ricordato come sia stato più volte ribadito dalla Corte (si veda ad esempio, la delibera 75/2018/PAR della Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte che richiama la delibera 87/2015/PAR di questa Sezione) che il trattamento di favore che il legislatore riserva all'incentivazione della fusione tra comuni non possa prescindere dalla complessiva sostenibilità economico-finanziaria nel rispetto delle norme vigenti al momento dell'adozione delle decisioni.

Inoltre, la sostituzione del patto di stabilità interno con il nuovo vincolo del pareggio di bilancio di competenza finale è sancito dalla l. 28 dicembre 2015, n.208 (legge di stabilità 2016) con le successive modificazioni intervenute. Il c. 465 della l. 232/2016 stabilisce che *"(a) i fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e ai sensi dell'articolo 9 della legge 24 dicembre 2012, n. 243, (...) i comuni concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica nel rispetto delle disposizioni di cui ai commi da 463 a 484 del presente articolo, che costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi degli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione."*

Al riguardo, la deliberazione 1/2018/SRCPIE/PAR specifica: *“(a)nche gli enti di nuova istituzione e i comuni istituiti (...) a seguito dei processi di fusione (...) previsti dalla legislazione vigente, che hanno concluso tali processi entro la data del 1° gennaio 2016, sono assoggettati all’obbligo del concorso agli obiettivi di finanza pubblica a decorrere dal 1° gennaio 2017.”*

In riferimento alla spesa del personale, l’art.1, comma 450, della legge n. 190/2014 riserva agli enti nati per fusione un limite di cinque anni di non applicabilità di alcuni vincoli relativi alle assunzioni, fermo restando però 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.”*

Per quanto riguarda le regole del patto di stabilità interno, i comuni nati da processi di fusione sono dunque soggetti alla norma speciale di cui all’art. 31, comma 23, della legge n. 183/2011 (*“I comuni istituiti a seguito di fusione a decorrere dall'anno 2011 sono soggetti alle regole del patto di stabilità interno dal quinto anno successivo a quello della loro istituzione, assumendo quale base di calcolo le risultanze dell'ultimo triennio disponibile.”*) in base alla quale gli stessi non sono soggetti alle regole del patto di stabilità soltanto nei primi cinque anni di fusione. A giudizio di questa Sezione, quindi, il regime di *favor* attribuisce uno status temporaneo per i comuni nati per fusione, cioè per un periodo definito; l’art. 1, comma 562, della legge n. 296 del 2006 si riferisce, invece, ai Comuni non sottoposti in via permanente a patto di stabilità in ragione del relativo esiguo numero di abitanti.

Non appare utilmente richiamabile, al riguardo, l’art. 1, comma 762, della legge n. 208 del 2015 che si limita alla sostituzione, come parametro di riferimento, del rispetto del patto di stabilità con quello dell’osservanza degli obiettivi di finanza pubblica.

È opportuno richiamare il principio stabilito dalla delibera 1/208/SRCPIE/PAR secondo cui *“in disparte il conseguimento dell’obiettivo del saldo di cui al precitato comma 466 della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (...), vigente per tutti gli Enti contemplati, tra cui i Comuni, a prescindere dal numero degli abitanti, in primo luogo in relazione alle spese del personale, debba tenersi conto del fatto 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.”*

P.Q.M.

Nelle considerazioni che precedono è espresso il parere della Sezione.

Così deliberato nella Camera di consiglio del 10 settembre 2019.

Il Relatore
(Giampiero Maria Gallo)

Il Presidente
(Maria Riolo)

Depositata in Segreteria il
24 settembre 2019

Il Funzionario preposto
al servizio di supporto
(Susanna De Bernardis)