



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

composta dai magistrati:

dott. Giancarlo Astegiano	Presidente f.f.
dott. Gianluca Braghò	Primo Referendario (relatore)
dott.ssa Laura De Rentiis	Primo Referendario
dott. Paolo Bertozzi	Primo Referendario
dott. Cristian Pettinari	Referendario
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio del 15 dicembre 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 12 novembre 2015, prot. 19720, con la quale il sindaco del comune di Bellagio (CO) 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 di Bellagio (CO);

Udito il relatore dott. Gianluca Braghò;

## PREMESSO CHE

Il sindaco del comune di Bellagio, mediante nota n. 19720 del 12 novembre 2015, ha posto un duplice quesito in merito alla corretta interpretazione del comma 450 dell'art. 1 della legge n. 190/2014, e dell'art. 4, comma 3, del D.L. 19 giugno 2015, n. 78, esponendo quanto segue.

Con Legge regionale n. 4 del 30 gennaio 2014, a decorrere dal 4 febbraio 2014 è stato istituito l'attuale comune di Bellagio, che risulta dalla fusione tra i preesistenti comuni di Bellagio e di Civenna. Da ciò deriva che questo Ente, allo stato non soggetto al Patto di stabilità, fa riferimento, per quanto attiene la spesa di personale, alla spesa complessiva relativa all'esercizio 2008, ai sensi dell'articolo 1, comma 562, della Legge 296/2006.

L'articolo 1, comma 450, della Legge 190/2014 (Finanziaria 2015), ha peraltro introdotto il seguente disposto: "*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 fra 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 determinato.*"

In base alla citata disposizione, avendo il nostro comune un rapporto fra spesa di personale e spesa corrente inferiore al 30%, si dovrebbe assumere quale ulteriore parametro di spesa quella relativa all'anno antecedente la fusione (anno 2013) e non solo la spesa relativa all'anno 2008, che è maggiore di quella del 2013 per effetto della costante riduzione della spesa di personale perseguita nel periodo.

Paradossalmente, l'introduzione della norma incentivante costringerebbe gli enti virtuosi ad assumere un dato nella maggior parte dei casi penalizzante, a fronte della disapplicazione di vincoli assunzionali per cinque anni, mentre per i comuni con spesa di personale superiore al 30% consentirebbe l'utilizzo del parametro previsto dall'art. 1, comma 562, della Legge 296/2006, con l'applicazione del generico *turn-over* (in senso conforme Corte dei Conti Toscana- deliberazione 399/2015/PAR).

Si chiede, quindi, al fine di evitare distorsioni nell'applicazione della norma; se i comuni che intendono avvalersi dei vincoli ordinariamente previsti in termini di *turn-over* ancorché aventi un rapporto tra spesa di personale e spesa corrente inferiore al 30%, possano assumere esclusivamente quale parametro di riferimento la spesa complessiva dell'anno 2008.

Con il secondo quesito si chiede di avere conferma per il comune di Bellagio, non soggetto al Patto di stabilità, della possibilità di recupero dei resti secondo la disciplina dettata dalle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 52/CONTR/2010 [*il comma 562 consente agli enti non soggetti al patto di stabilità interno di effettuare le assunzioni di personale a tempo indeterminato, in sostituzione di quello cessato, non solo nell'anno immediatamente precedente a quello delle assunzioni, ma anche in quelli anteriori a partire dal primo anno di efficacia (2007) della Legge 296/2006*"], a differenza del regime ora previsto dall'art. 3, comma 5 *bis* della Legge 190/2014, per gli enti soggetti al patto, che ne consente il recupero nel triennio precedente.

## AMMISSIBILITA' SOGGETTIVA ED OGGETTIVA

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, preliminarmente, è chiamata a pronunciarsi sull'ammissibilità della richiesta, con riferimento ai parametri derivanti dalla natura della funzione consultiva prevista dalla normazione sopra indicata.

Con particolare riguardo all'individuazione dell'organo legittimato a inoltrare le richieste di parere dei comuni, si osserva che il sindaco 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.

Pertanto, la richiesta di parere è ammissibile soggettivamente poiché proviene dall'organo legittimato a proporla.

Con specifico riferimento alla richiesta oggetto della presente pronuncia la Sezione osserva che rientra nella materia della contabilità pubblica, poiché attiene alla disciplina contenuta in leggi finanziarie, sul contenimento e sull'equilibrio della spesa pubblica, incidente sulla formazione e gestione del bilancio dell'ente, in relazione alle norme che disciplinano la spesa per il personale.

La richiesta di parere in esame risponde ai requisiti indicati sopra e pertanto, è da ritenere ammissibile e può essere esaminata nel merito.

## MERITO

Il primo quesito posto dal Comune di Bellagio 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, ritenuto penalizzante per gli enti virtuosi, al diverso e meno penalizzante parametro previsto per i comuni con un rapporto tra spesa di personale e spesa corrente superiore al 30% che si assume essere quello previsto dall'art. 1 comma 562 della legge n. 296/2006.

Il Sindaco di Bellagio afferma che l'ente non è allo stato soggetto al Patto di stabilità.

La questione sollevata dal comune di Bellagio è stata affrontata dalla Sezione con deliberazione Lombardia/87/2015/QMIG, e ivi ampiamente illustrata e motivata con considerazioni da cui non v'è motivo di discostarsi.

Riprendendo le conclusioni di tale pronuncia, la Sezione osserva che *"viene in rilievo in particolare il disposto della lett. a) [dell'art. 1, comma 450, della legge 190/2014] 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."*

La disciplina pone per i comuni sorti a seguito di fusione, talune disposizioni di favore, allentando i vincoli di bilancio relativi a specifiche limitazioni della capacità assunzionale. Non appare pertanto corretta l'opzione ermeneutica avanzata dall'amministrazione istante tesa a derogare parzialmente ad uno specifico parametro, già contenuto nella disciplina più favorevole, dovendosi al contrario applicarsi *in toto* le disposizioni che il legislatore ha posto a tutela degli equilibri di bilancio dei comuni di nuova istituzione nati da processi aggregativi.

Per quanto concerne il secondo quesito, inerente la possibilità di effettuare le assunzioni di personale a tempo indeterminato nel rispetto dei vincoli posti dall'art.1, comma 562 della legge 27 dicembre 2006 n. 296, la Sezione evidenzia il consolidato orientamento cui sono pervenute le Sezioni Riunite in sede di Controllo con deliberazione n.52/CONTR/2010, (ripreso da SRC Lombardia deliberazione n.242/2015/PAR, e n.266/2014/PAR), recentemente ripreso con la summenzionata deliberazione SRC Lombardia n. 87/2015/PAR, in relazione alle conclusioni pronunciate sul secondo quesito, afferenti la medesima questione sollevata da comune sorto a seguito di fusione recepita con legge regionale.

**P.Q.M.**

nelle considerazioni che precedono è reso il parere della Sezione.

Il Relatore  
(Dott. Gianluca Braghò)

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

Depositata in Segreteria  
Il 31/12/2015  
Il Direttore della Segreteria