



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

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Giuseppe Zola	Consigliere
dott. Alessandro Napoli	Referendario
dott.ssa Laura De Rentiis	Referendario
dott. Donato Centrone	Referendario (relatore)
dott. Andrea Luberti	Referendario

nella camera di consiglio del 23 aprile 2013

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 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'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista la nota del 10 aprile 2013 con la quale il Sindaco del Comune di Menaggio ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per la camera di consiglio

odierna per deliberare sulla sopra indicata richiesta;

Udito il relatore, dott. Donato Centrone

Premesso che

Il Sindaco del Comune di Menaggio, con nota del 10 aprile 2013, ha formulato alla Sezione una richiesta di parere inerente, da un lato, l'eventuale imputazione alle spese per il personale degli oneri discendenti dal mantenimento di un ufficio del Giudice di pace e, dall'altro, alla corretta determinazione dell'aggregato di riferimento in virtù dell'assoggettamento, dal 2013, al patto di stabilità interno.

Primo parere

Il Comune è sede distaccata del Tribunale di Como e dell'Ufficio del Giudice di Pace. A seguito di recente riforma, il secondo, unitamente ad altri due della provincia, è stato soppresso e accorpato al Tribunale.

L'art. 3, comma 2, d.lgs. n. 156/2012 ha previsto che, entro sessanta giorni dalla data di pubblicazione delle tabelle di cui agli artt. 1 e 2 del decreto citato sul bollettino ufficiale e sul sito internet del Ministero della Giustizia, gli enti locali interessati, anche consorziati tra loro, possano richiedere il mantenimento degli uffici del Giudice di pace soppressi, facendosi integralmente carico delle spese di funzionamento, nonché del fabbisogno del personale amministrativo.

Dell'ex mandamento di Menaggio fanno parte 53 Comuni. L'istanza, formulata dall'organo che ne ha la rappresentanza legale, deve essere corredata della necessaria documentazione attestante l'assunzione dell'impegno degli enti locali interessati e deve essere presentata al Ministero della Giustizia, a pena di decadenza, entro il termine perentorio del 29 aprile 2013.

Gli enti locali, nella predetta richiesta di mantenimento, dovranno esplicitamente assumere gli impegni relativi ad alcune spese. In particolare, la richiesta deve essere formulata tenuto conto delle indicazioni contenute in una "nota di istruzioni" del Ministero della Giustizia, datata 28 febbraio 2013 (i cui contenuti sono riportati nell'istanza di parere).

La spesa per il personale, preventivata dal Comune, ammonterebbe a € 106.500 annui, quella per il funzionamento a € 120.786 (cui andrebbero sommati € 6.500 di oneri una tantum). Al momento, il Comune non conosce se dovranno essere forniti anche gli arredi (compresa aula penale) ovvero se il Ministero lascerà i mobili attualmente in dotazione.

Ciò premesso, al fine di valutare l'eventuale possibilità di richiedere, in forma associata (assieme a tutti gli enti ricompresi nell'ex mandamento), il mantenimento dell'Ufficio del Giudice di pace di Menaggio, il Comune chiede se la spesa di personale ("ribaltata" sui singoli enti aderenti), relativa al funzionamento dell'Ufficio, deve essere ricompresa tra quelle rilevanti ai fini del calcolo dei vari limiti di legge previsti per tale aggregato. Segnala, infine, la scadenza del 29 aprile p.v. entro cui fare eventualmente domanda al Ministero della Giustizia.

Secondo parere

Il Comune di Menaggio è ente soggetto al patto di stabilità dal 2013. Pertanto, il calcolo della spesa di personale deve ricomprendere anche la percentuale d'incidenza delle società partecipate (secondo quanto previsto dalla Corte dei Conti, Sezione Autonomie, con Delibera n. 14/2011), non solo ai fini del rispetto del rapporto "spesa personale/spesa corrente", ma anche ai fini dei commi 557 e 557 bis della legge n. 296/2006. In quest'ultimo caso avendo come valore di riferimento la spesa sostenuta nell'anno 2012, calcolata, tuttavia, secondo quanto previsto dal successivo comma 562 e, pertanto, senza l'inclusione dei costi riferiti a società partecipate (il Comune richiama il parere n. 223/2012 della scrivente Sezione regionale di controllo).

Ciò premesso, chiede quale debba essere la metodologia di calcolo ai fini della determinazione del limite di spesa per l'esercizio 2013 che, se rapportato puramente al dato storico del 2012, non potrebbe essere rispettato, stante l'evidente disomogeneità delle metodologie di calcolo. In particolare, se sia corretto rideterminare la spesa storica sostenuta nel 2008 e, conseguentemente, rivedere anche quella effettuata nel 2012, in modo da rendere compatibile la determinazione del suddetto limite. In alternativa, quali possano essere diverse indicazioni operative in merito.

In merito all'ammissibilità della richiesta

La funzione consultiva delle Sezioni regionali è inserita nel quadro delle competenze che la legge n. 131 del 2003, recante adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha attribuito alla Corte dei conti.

In relazione allo specifico quesito formulato dal Sindaco di Menaggio, la Sezione osserva quanto segue. Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta proveniente dal Comune rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7, comma 8, 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 e dell'efficienza ed efficacia dell'azione 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 con l'organo di controllo esterno (si rinvia, per tutte, alla Delibera della Sezione del 11 febbraio 2009, n. 36).

Infatti, deve essere messo in luce che il parere della Sezione attiene a profili di carattere generale anche se, ovviamente, la richiesta proveniente dall'ente pubblico è motivata, generalmente, dalla necessità di assumere specifiche decisioni in relazione ad una particolare situazione. L'esame e l'analisi svolta nel parere è limitata ad individuare l'interpretazione di

disposizioni di legge e di principi generali dell'ordinamento in relazione alla materia prospettata dal richiedente, spettando, ovviamente, a quest'ultimo la decisione in ordine alle modalità applicative in relazione alla situazione che ha originato la domanda.

Con specifico riferimento all'ambito di legittimazione soggettiva per l'attivazione di questa particolare forma di collaborazione, è ormai consolidato l'orientamento che vede, nel caso del Comune, il Sindaco quale organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere, in quanto riveste il ruolo di rappresentante dell'Ente.

Il presente presupposto soggettivo sussiste nel quesito richiesto dal Sindaco di Menaggio, con nota del 10 aprile 2013.

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare che la disposizione contenuta nel comma 8 dell'art. 7 della legge 131 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, ma che, anzi, le attribuzioni consultive si connotano 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 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 17 novembre 2010). 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 di interferenza, in concreto, con competenze di altri organi giurisdizionali.

Tanto premesso, le due richieste di parere avanzate dal Comune di Menaggio possono ritenersi ammissibili, sotto il profilo oggettivo, attenendo all'interpretazione di norme dettate in tema di generale contenimento della spesa per il personale (art. 1 commi 557 e 562 della legge n. 296/2006) in aderenza alla definizione dinamica di contabilità pubblica, fornita dalle Sezioni

Riunite della Corte dei conti.

Esame nel merito

In via preliminare la Sezione precisa che la decisione in ordine all'interpretazione ed applicazione in concreto delle disposizioni in materia di contabilità pubblica è di esclusiva competenza dell'ente locale, rientrando nella discrezionalità e responsabilità dell'Amministrazione. Quest'ultimo, tuttavia, potrà orientare la sua decisione in base alle conclusioni contenute nel presente parere.

Primo parere: incidenza delle spese di personale dell'ufficio del Giudice di pace

La questione proposta è stata già affrontata dalla Sezione nel parere n. 522/2012, con motivazioni e conclusioni che possono essere richiamate in questa sede.

Il quesito impone di inquadrare la disciplina prescritta dall'art. 3, commi 2, 3, 4 e 5, del d.lgs. n. 156 del 7 settembre 2012 alla luce dei vincoli di finanza pubblica vigenti per le amministrazioni locali (nello specifico, contenimento della spesa per il personale).

La revisione delle circoscrizioni giudiziarie ha comportato la soppressione e l'accorpamento di talune sedi giudiziarie. L'eventuale mantenimento può essere richiesto dal Comune del territorio di riferimento a condizione che si accoli le spese di funzionamento della struttura e del personale amministrativo.

La richiamata disciplina si limita a determinare i rapporti finanziari fra Stato ed autonomie locali, disponendo l'accollo delle spese di funzionamento a carico del Comune che ha richiesto il mantenimento della sede da sopprimere (mentre restano in capo al Ministero le spese per il personale di magistratura e quelle di formazione del personale amministrativo).

In sintesi, la razionalizzazione delle circoscrizioni giudiziarie può subire eccezioni, senza oneri per la finanza pubblica statale, e sempre che il servizio reso sia compatibile con la disciplina di bilancio e con le regole di finanza pubblica imposte ai Comuni.

In sostanza, le spese di funzionamento della giustizia, in caso di richiesta di mantenimento di una sede giudiziaria soppressa, vengono sussunte nell'alveo dei servizi comunali, al pari degli altri erogati ai cittadini. Pertanto l'amministrazione comunale, oltre a doverne sopportare gli oneri economici, deve valutare l'impatto di questi ultimi con la disciplina vincolistica prevista in materia di personale.

Nel caso di specie, in assenza di norme derogatorie sull'esclusione di tali oneri dalla predetta disciplina vincolistica, la richiesta di mantenimento del servizio giudiziario pone, all'amministrazione comunale di Menaggio, come degli altri Comuni associati, l'onere di valutare il rispetto dei tetti di spesa annua posti al personale, sia di contenimento rispetto ad un parametro di tipo storico (art. 1 commi 557 e 562 LF n. 296/2006), sia di non superamento di un predeterminato rapporto rispetto alla spesa corrente complessiva (art. 76 comma 7 d.l. n. 112/2008, convertito con legge n. 122/2008, e successive modifiche e integrazioni).

In conclusione, qualora l'Amministrazione, assieme agli altri Comuni consorziati, si determini

a mantenere l'Ufficio del Giudice di pace ne dovrà sopportare gli oneri finanziari ad ogni effetto di legge (patto di stabilità, equilibrio di parte corrente e vincoli di personale).

In particolare, ai fini del rispetto dei tetti di spesa per il personale, varranno i criteri di ripartizione valevoli per le spese sostenute da un consorzio fra enti locali, più volte oggetto di esame da parte della giurisprudenza contabile (si rinvia, da ultimo, alla Deliberazione della scrivente Sezione n. 116/2013/PAR).

Secondo parere – Metodo di calcolo spesa per il personale per nuovo ente soggetto al Patto

Ai fini della risposta al secondo quesito è possibile richiamare, in linea generale, quanto affermato dalla Sezione nel parere n. 223/2012, richiamato dal Comune istante.

La normativa che si è succeduta negli ultimi esercizi finanziari ha progressivamente indotto il legislatore a considerare, nei limiti posti alla spesa per il personale degli enti locali, anche il costo sostenuto agli stessi fini dalle società partecipate. Il processo normativo è culminato con la consacrazione del principio del consolidamento nell'art. 20 comma 9 del d.l. n. 98/2011, convertito con legge n. 111/2011, che ha riformulato l'art. 76 comma 7 del d.l. n. 112/2008, convertito con legge n. 122/2008 (e successive modifiche e integrazioni), il quale pone un tetto al rapporto fra spesa per il personale e spesa corrente (attualmente il 50 per cento).

In precedenza, invece, i limiti costruiti su base storica non avevano considerato anche i costi sostenuti da società partecipate, né per i comuni soggetti al Patto (art. 1 comma 557 legge 296/2006) né per quelli esclusi (art. 1 comma 562 legge 296/2006).

Solo con l'introduzione dell'art. 1 comma 557 bis, da parte dell'art. 14 comma 7 del d.l. n. 78/2010, si è imposto il consolidamento della spesa di "tutti i soggetti a vario titolo utilizzati, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture e organismi variamente denominati, partecipati o comunque facenti capo all'ente", senza citare in particolare il personale in servizio presso società partecipate (l'elemento centrale per il consolidamento è il permanere del rapporto di pubblico impiego).

Nulla invece è stato previsto per i comuni non soggetti al Patto, per i quali il testo del comma 562 è rimasto invariato.

In sintesi, il legislatore ha, in parte, dettato una disciplina comune (ai fini della valutazione del rapporto fra spesa per il personale e spesa corrente, cfr. art. 76 comma 7 d.l. n. 112/2008), in altra compiuto una diversa scelta sull'estensione del consolidamento, secondo che si tratti di Comuni soggetti al Patto di stabilità (dal 2013 solo quelli con popolazione inferiore ai 1.000 abitanti) o meno.

Per i primi, la legge (art. 1 commi 557, 557 bis e ter legge n. 296/2006) impone il consolidamento fra le spese per il personale del Comune e quelle sostenute dalle società in house e da organismi variamente denominati o partecipati comunque facenti capo all'ente. L'area del consolidamento, in sostanza, si riferisce a ogni organismo strumentale, ancorché non

identificabile come società in house.

Inoltre, la norma, almeno testualmente, limita il consolidamento alle sole unità di personale distaccate, comandate o trasferite dall'ente all'organismo partecipato, e non ricomprende le spese dei dipendenti assunti direttamente dal predetto organismo.

Tuttavia, l'interpretazione costante della Sezione è stata di natura estensiva, in ossequio a criteri di natura teleologica e sistematica, dovendosi ricomprendere nella spesa di personale dell'amministrazione locale la quota parte imputabile alle società partecipate (cfr., per esempio, Deliberazioni n. 489/2011, n. 49/2012 e n. 7/2012).

Del resto, il principio del consolidamento è stato più volte ribadito dalle Sezioni riunite della Corte (cfr. SSRR in sede di controllo, Deliberazioni n. 3/2011/CONTR e n. 27/2011/CONTR), nonché da pronunzie della Sezione Autonomie (cfr., per esempio, la Deliberazione n. 8/AUT/2011/QMIG, nonché la Deliberazione n. 14/2011/QMIG, citata dal Comune istante).

Di contro, per gli enti locali non sottoposti al Patto di stabilità, il consolidamento opera esclusivamente per il computo della percentuale di incidenza delle spese di personale sulle spese correnti, ma non ai fini dell'obbligo di riduzione della spesa storica, atteso che l'art. 1 comma 562 della legge n. 296/2006 non ha subito modificazioni.

La differente disciplina è spiegabile in base al principio di razionalità. Il legislatore ha preferito allentare i vincoli del consolidamento per gli enti demograficamente minori (dal 2013, solo quelli aventi popolazione inferiore ai 1.000 abitanti), nei quali i bilanci sono di regola più rigidi e le risorse economiche più limitate.

Per la valutazione della specifica questione sottoposta all'esame della Sezione da parte del Comune istante, afferente la corretta individuazione e quantificazione del parametro base cui confrontare la spesa per il personale sostenuta nel 2013, è possibile partire da quanto evidenziato, in generale, dalla Sezione Autonomie nella Deliberazione n. 6/2012/QMIG del 11 maggio 2012 (ripresa dalla Sezione Liguria nel parere n. 78/2012).

Nell'occasione si è affrontato il tema della compatibilità ed effettiva decorrenza, per i Comuni assoggettati al patto dall'anno 2013, delle disposizioni limitative che, in materia di personale, rinviano a termini di riferimento relativi ad esercizi precedenti.

Sebbene non specificamente riferita al caso di specie, la Deliberazione contiene l'esposizione di principi e considerazioni di carattere generale da cui trarre indicazioni utili.

In primo luogo, si afferma che l'estensione delle regole del patto a tutti i comuni con popolazione superiore a 1.000 abitanti non offre motivi per sottrarre i medesimi all'immediata e uniforme applicazione dei vincoli di contenimento della spesa per il personale. Anche se non sono state previste disposizioni di diritto intertemporale volte a regolare il passaggio nell'applicazione dei due differenti assetti normativi, l'estensione della disciplina per gli enti sottoposti a Patto è avvenuta assicurando un congruo arco temporale (la fonte normativa, infatti, si rinviene nell'articolo 31 comma 1 della legge n. 183/2011, che ha previsto

espressamente una decorrenza differita all'anno 2013).

Pertanto, il Comune di Menaggio, fermo restando l'obbligo di osservare un predeterminato rapporto fra spesa per il personale e spesa corrente (art. 76 comma 7 d.l. n. 112/2008) al cui fine rileva anche il costo per il personale sostenuto da società partecipate, ai fini della riduzione della spesa storica dovrà far riferimento, dal 2013, ai commi 557 e seguenti dell'art. 1 della legge n. 296/2006 (valevole per gli enti sottoposti a patto di stabilità) e non più al comma 562.

Di conseguenza, dovrà considerare anche la spesa per il personale sostenuta "per tutti i soggetti a vario titolo utilizzati, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture e organismi variamente denominati partecipati o comunque facenti capo all'ente" (come previsto dal comma 557 bis) o meglio, alla luce della costante interpretazione della giurisprudenza contabile, consolidare anche quella direttamente sostenuta da società partecipate, gerenti "in house" servizi pubblici locali o attività strumentali.

Medesimo processo di consolidamento deve essere operato con riguardo alla spesa sostenuta nel 2012 che, essendo l'anno immediatamente precedente, costituisce il parametro base di riferimento, avente natura mobile, ai fini della dimostrazione dell'osservanza della riduzione delle spese per il personale (cfr., da ultimo, il parere della Sezione n. 141/2013).

In particolare, ai soli fini della dimostrazione del rispetto, nel 2013, dell'obbligo di progressivo contenimento, la spesa per il personale sostenuta nel 2012 andrà integrata con quella imputabile a società o organismi strumentali facenti capo all'ente, utilizzando il medesimo criterio di consolidamento osservato per il 2013 (da mantenere poi fermo, in assenza di differenti previsioni normative, per il futuro).

Nessuna riclassificazione, invece, andrà operata con riguardo alla spesa sostenuta nel 2008, che ha costituito il parametro di riferimento per l'osservanza, nel 2012, dell'obbligo di contenimento della spesa per il personale da parte degli enti non sottoposti a patto di stabilità (fra i quali, fino al 2012, il Comune di Menaggio).

P.Q.M.

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione

Il Relatore
(Donato Centrone)

Il Presidente
(Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria
il 3 maggio 2013
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)