



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

Delibera n. 24/2018/SRCPIE/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, nell'adunanza del 20 Febbraio 2018 composta dai Magistrati:

Dott.ssa	Maria Teresa POLITO	Presidente
Dott.	Luigi GILI	Consigliere
Dott	Massimo VALERO	Consigliere
Dott.	Mario ALI'	Consigliere
Dott.	Cristiano BALDI	Primo Referendario relatore
Dott.ssa	Alessandra CUCUZZA	Referendario

Vista la richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di **Caselle Torinese (TO)** pervenuta per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali del Piemonte in data 21 Dicembre 2017, prot. 31051;

Visto l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con Regio Decreto 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, 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'art. 7, comma 8;

Visto l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato e modificato dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 17 febbraio 2006, n. 5;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite di questa Corte n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;

Vista l'Ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna seduta e ha nominato relatore il dr. Baldi Cristiano;

Udito il relatore dr. Baldi Cristiano;

PREMESSO CHE

Il Sindaco del Comune di **Caselle Torinese (TO)**, con nota del 21 Dicembre 2017, formula un'articolata istanza di parere, connessa all'istituzione di nuovo comune (Mappano) ad opera della legge regionale Piemonte 25 gennaio 2013, n. 1, con particolare riferimento al concetto di invarianza della spesa.

Nelle premesse dell'istanza, il Sindaco ricordava che la sentenza della Corte Costituzionale n. 171/2014 *“ammette la legittimità del nuovo Comune alla condizione dell'invarianza della spesa nell'ambito del comparto amministrativo costituito dai 4 comuni cedenti e il nuovo comune”*.

Inoltre il Sindaco di Caselle Torinese, menzionava *“la delibera della Corte dei Conti Sezione regionale di controllo per il Piemonte n. 87/2017”* e l'ordinanza del TAR 212/2017 secondo cui *“sul rispetto dei vincoli di finanza pubblica vigileranno, secondo le rispettive competenze, la Corte dei Conti e il Ministero dell'Economia ai quali questo Tribunale non mancherà di trasmettere gli atti di causa”*.

Sulla base di tali premesse, il Sindaco di Caselle Torinese, chiede il parere della Sezione sui seguenti aspetti:

- 1) Il concetto di invarianza della spesa;
- 2) I possibili criteri per il perseguimento di detta “invarianza” e le ricadute sui singoli enti;
- 3) In relazione alle spese per il personale, contingentate ai sensi dell'art. 3 del D.L. 24/06/2014 n. 90, convertito nella legge 114/2014, nei limiti del valore medio del triennio 2011/2013:
 - a) Come possa essere perseguito e ripartito tra i Comuni il rispetto dell'invarianza della spesa;
 - b) Quali conseguenze comporterebbe l'eventuale iscrizione, nei bilanci dei 5 comuni, di somme maggiori rispetto alla somma delle medie dei 4 comuni cedenti relative al triennio 2011/2013.

AMMISSIBILITA'

La richiesta di parere è formulata ai sensi dell'art. 7, comma 8, della L. n. 131/2003 recante “Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla Legge Costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3”.

Preliminarmente occorre valutare l'ammissibilità dell'istanza in oggetto, alla luce delle condizioni stabilite dalla Sezione delle Autonomie (delibera 10 marzo 2006, n. 5) e dalle Sezioni Riunite in sede di controllo (delibera 17 novembre 2010, n. 54).

Sotto il profilo soggettivo, la presente richiesta di parere è ammissibile in quanto proveniente dall'organo legittimato a proporla.

Parimenti, va riscontrata l'ammissibilità oggettiva trattandosi di questione riconducibile alla materia della contabilità pubblica come definita dalle sopra citate delibere.

MERITO

La richiesta di parere in esame concerne in primo luogo la perimetrazione del concetto di invarianza di spesa. Al fine di comprendere i termini della questione è opportuno ricostruire brevemente la fattispecie sottesa l'istanza di parere.

L'articolo 1 della legge regionale 25 gennaio 2013, n. 1, ha disposto l'istituzione del comune di Mappano *“mediante distacco dai Comuni di Caselle Torinese, Borgaro Torinese, Settimo Torinese e Leini delle porzioni di territorio identificate nella delimitazione territoriale risultante dalla pianta planimetrica e dalla descrizione dei confini del Comune di Mappano allegata alla presente legge (Allegati A e B), della quale formano parte integrante e sostanziale”*.

In seguito ad un contenzioso sorto tra i Comuni interessati (su ricorso del comune di Settimo Torinese avverso gli atti amministrativi di indizione del referendum popolare per l'istituzione del nuovo ente locale), il TAR Piemonte rimetteva la questione della legittimità della menzionata legge regionale alla Consulta.

La questione è stata definita dalla Corte Costituzionale con sentenza 11 giugno 2014, n. 171, con cui è stata rigettata l'eccezione di costituzionalità della legge regionale n. 1/2013.

E' opportuno, per comprendere l'humus su cui si fonda la soluzione dei quesiti posti dall'Ente, riprendere le affermazioni fatte dalla Consulta data la loro rilevanza.

La Corte, innanzitutto, rileva *“in modo chiaro ed incontrovertibile”* come le mutazioni delle circoscrizioni degli enti locali debbano avvenire *“senza aggravii per la finanza pubblica, attraverso un razionale ed equilibrato riparto delle risorse e delle spese tra gli enti scorporati e quelli di nuova istituzione o di ampliata dimensione e senza, quindi, che, in tal modo, vengano incrementati i costi amministrativi”*.

Dunque, osserva la Corte, la legge regionale istitutiva del comune di Mappano si è limitata a dare attuazione alla volontà autonomistica espressa dalle popolazioni interessate attraverso il referendum consultivo: il principio di invarianza della spesa è immanente nell'ordinamento e ancor più pregnante *“nel vigente contesto economico e giuridico, nel quale le esigenze della finanza pubblica allargata non consentono deroghe ai vincoli comunitari a favore degli enti che concorrono ai suoi risultati complessivi”*.

Quanto alle modalità di determinazione dell'invarianza di spesa, esse devono essere necessariamente concertative. Prosegue la Corte, infatti, ricordando che *“acclarata la necessità dell'invarianza della spesa, è la terza fase, successiva a quelle preliminari e propedeutiche all'adozione della legge istitutiva, ad incidere sulla conformazione e sugli equilibri di bilancio delle nuove circoscrizioni territoriali. Si tratta dell'attività affidata dalla legge regionale alla Provincia di Torino, ai sensi della prescrizione generale contenuta nel citato art. 5 della legge reg. n. 51 del 1992”*.

Le modalità con cui tale fase concertativa viene e verrà svolta saranno oggetto di tutela giurisdizionale (avanti la giustizia amministrativa) e di controllo di regolarità amministrativo contabile, ai sensi dell'articolo 148 bis del Tuel, intestato alla magistratura contabile.

Naturalmente, solo dopo l'adozione degli atti amministrativi di riparto, presupposti dei nuovi bilanci, la Sezione regionale della Corte dei conti potrà verificare *“se i bilanci preventivi e successivi [dei nuovi enti] siano o meno rispettosi del patto di stabilità, siano deliberati in equilibrio e non presentino violazioni delle regole espressamente previste per dette finalità”* (sentenza n. 40 del 2014).

Ciò posto, al fine di assicurare l'invarianza di spesa, i giudici delle leggi concludono affermando che *“un riparto effettuato secondo le regole della sana gestione finanziaria dovrebbe consentire una situazione complessiva sostanzialmente equivalente a quella iniziale. Ciò anche in considerazione del fatto che personale e beni strumentali dovranno essere ripartiti, senza alcuna possibilità di incremento, tra i nuovi enti locali. In questo contesto, il peso complessivo delle operazioni di scorporo dovrà necessariamente avere lo stesso impatto, o comunque un impatto non superiore a quello delle aggregazioni economico-finanziarie precedenti, sul conto consolidato delle pubbliche amministrazioni”*.

Dunque, dalla sentenza della Corte si può ricavare che:

- ✓ L'istituzione di un nuovo ente locale, specie se per scorporo, deve avvenire con invarianza di spesa e cioè senza *“incremento di costi amministrativi”* nel senso di maggiore impatto *“sul conto consolidato delle pubbliche amministrazioni”*;
- ✓ La ripartizione delle risorse tra i vari enti deve avvenire in modo da escludere un aggravio per la finanza pubblica: non sarebbe possibile, in altri termini, che una legge statale o regionale prevedessero risorse per finanziare l'operazione organizzativa;
- ✓ Il riferimento spaziale su cui applicare il principio di invarianza è offerto dalle *“aggregazioni economico-finanziarie precedenti”*.

Su quest'ultimo aspetto, questa stessa Sezione con la deliberazione n. 87/2017 aveva precisato che *“il concetto di invarianza di spesa, riferito alla finanza pubblica, non deve essere limitato al singolo ente. Esso, invece, deve comprendere l'intera operazione, coinvolgendo tanti gli enti scorporanti quanto l'ente di nuova istituzione: l'invarianza di spesa, detto in altri termini, dovrà essere garantito considerando l'insieme degli enti locali coinvolti, prima e dopo l'istituzione di Mappano”*.

In questo contesto si collocano i quesiti posti dal comune di Caselle.

In ordine al concetto di invarianza di spesa, è pacifico che dal punto di vista spaziale esso andrà rapportato alle aggregazioni economico finanziarie precedenti: il peso finanziario dei comuni interessati all'operazione di scorporo non potrà superare l'impatto che aveva il medesimo territorio in assenza del comune di Mappano.

Ora, tuttavia, tale indicazione necessita della definizione di ulteriori confini: in primo luogo sotto il profilo qualitativo, in secondo sotto quello temporale.

Occorre domandarsi, in altri termini, quali aggregati di spesa rientrino nel concetto di invarianza e in quale arco temporale essa vada osservata.

Sotto il primo profilo, chiarito che il riferimento non può che essere alla competenza, le soluzioni astrattamente prospettabili sono due: o riferirsi all'intera spesa di competenza o limitare il riferimento a quella di parte corrente.

Ritiene la Sezione che una soluzione più rigorosa, volta a comprendere anche la spesa di parte capitale, sia preferibile.

La Corte Costituzionale, infatti, parametrà il concetto di invarianza al conto economico consolidato che, com'è noto, viene redatto dall'Istat in conformità alle regole comunitarie (regolamento Ue n.549/2013 contenente il Sistema europeo dei conti – Sec2010) al fine di monitorare l'andamento della finanza pubblica in relazione al Patto di stabilità e crescita.

Il conto economico consolidato è di competenza ed esclude sia le entrate e uscite di carattere finanziario che non danno luogo a modificazioni nella situazione patrimoniale degli enti considerati, sia tutte le transazioni fra enti appartenenti all'insieme.

Esso, quindi, comprende sia la spesa corrente che quella di parte capitale, comprendente gli investimenti fissi lordi come le spese per la costruzione di infrastrutture.

Ritiene quindi la Sezione che il richiamo al conto economico consolidato della PA possa rappresentare il parametro più corretto per la perimetrazione del concetto di invarianza finanziaria.

E' chiaro, peraltro, che nella predisposizione dei bilanci e nelle scelte gestionali tale vincolo crea non pochi problemi programmatori agli enti locali coinvolti. Cionondimeno sarà cura degli stessi, attraverso gli

inevitabili strumenti concertativi, assicurare il rispetto dell'invarianza adottando gli opportuni criteri. Uno dei possibili criteri (ma, sia chiaro, è solo uno dei possibili criteri e la scelta è rimessa agli enti locali coinvolti) è parametrare il proprio limite di spesa in proporzione alla percentuale di territorio ceduto/acquisito. Parimenti, si potrebbe ragionare in termini demografici¹.

Si tratterebbe, comunque, di meri criteri indicativi al fine di offrire ai singoli enti, nel cui insieme territoriale occorre valutare l'invarianza di spesa, uno strumento per determinare i rispettivi spazi finanziari.

E' chiaro, ancora, che gli enti preesistenti potrebbero avere in essere (o aver comunque già affidato) interventi di parte capitale interessanti anche porzioni di territorio nel nuovo comune di Mappano: in tal caso, la quota parte degli interventi in oggetto andrebbe imputata al nuovo ente locale, quantomeno sotto il profilo, sopra indicato, della determinazione degli spazi finanziari disponibili.

A mitigare quanto esposto, anche al fine di consentire agli enti coinvolti un ragionevole margine di manovra, si impone una riflessione.

La giurisprudenza della Consulta, come si è visto, pur riferendosi al divieto di incremento dei costi amministrativi, cala tale inciso nel contesto del conto consolidato che, com'è noto, costituisce un saldo e non un semplice aggregato di spesa.

Ciò significa, a parere del Collegio, che il concetto di invarianza deve essere riferito al saldo complessivo sul conto consolidato della PA: assicurata l'invarianza su tale saldo, si può affermare che non vi è stato aggravio per la finanza allargata né aumento della pressione fiscale a carico di collettività diverse da quelle interessate al processo di scorporo.

In questo modo, l'eventuale necessità di effettuare spese urgenti, specie di parte capitale, potrebbe trovare compensazione non solo nella concertazione con gli altri enti (secondo la richiamata esigenza di concordata ripartizione degli spazi di spesa) ma anche nella presenza di maggiori entrate (ad esempio, gli oneri di urbanizzazione frutto di un piano regolatore imposto dalla nuova ripartizione territoriale).

Il secondo profilo da chiarire è rappresentato dalla portata temporale dell'obbligo di assicurare l'invarianza di spesa.

In sostanza, presa a riferimento l'ultima spesa aggregata decisa dai singoli enti coinvolti nel processo di scissione, occorre domandarsi per quanto tempo sia vincolante il rispetto di tale aggregato, se per il solo primo anno (cioè, per il primo bilancio del comune neo istituito) o se per un arco temporale pluriennale.

La risposta a questo interrogativo deve tenere conto di due esigenze: da un lato, quella di non svilire la portata dal principio di invarianza, particolarmente pregnante alla luce dei vincoli di derivazione comunitaria e dei principi costituzionali espressi negli articoli 81 e 97 della Costituzione, dall'altro quella di rispettare l'autonomia degli enti locali riconosciuta negli articoli 118 e 119 del medesimo testo costituzionale. Ritiene la Sezione che un equo contemperamento tra queste opposte esigenze possa essere nell'adozione di un arco temporale triennale. E' triennale, infatti, l'arco di programmazione di bilancio (e del DUP) degli enti locali ai sensi dell'articolo 151, comma 1, e 162 del Tuel: gli enti coinvolti nel processo di scorporo, pertanto, dovranno assicurare l'invarianza di spesa, intesa in senso dinamico come non aggravio del saldo complessivo

¹ Sono criteri citati dal legislatore per la ripartizione di fondi ai comuni di nuova istituzione (cfr. art. 3, comma 18, d.l. n. 444/95, convertito nella legge n. 539/95).

del conto economico consolidato, all'interno del primo bilancio preventivo per un triennio dall'istituzione del nuovo ente (dunque, 2018-2020).

Con il secondo quesito l'Ente chiede quali siano i possibili criteri per il perseguimento dell'invarianza e le ricadute sui singoli enti.

In ordine al primo aspetto, se per criteri si intende la portata del vincolo, si rimanda a quanto esposto in precedenza. Se, invece, l'Ente istante intende riferirsi ai metodi per assicurare l'invarianza, allora la Sezione, ritenendo la questione inevitabilmente rimessa alle scelte decisionali di amministrazione attiva, non può che richiamare il contenuto della deliberazione n. 87/2017 in ordine agli strumenti concertativi.

Quel che è certo è che le Amministrazioni coinvolte dovrebbero muoversi in una prospettiva di leale collaborazione istituzionale, avendo cura di rispettare i vincoli della finanza pubblica allargata come sopra espressi.

Quanto all'aspetto delle ricadute sui singoli enti, la stessa Corte Costituzionale affida alla Corte dei Conti il controllo sul rispetto del principio di invarianza. Il controllo, naturalmente, verterà su tutti i Comuni dell'area interessata, al fine di individuare eventuali responsabilità.

Con il terzo quesito l'Ente chiede di declinare il principio di invarianza di spesa con particolare riferimento alla spesa di personale.

Com'è noto, ai sensi dell'articolo 1, comma 557 quater, legge n. 296/2006 *“a decorrere dall'anno 2014 gli enti assicurano, nell'ambito della programmazione triennale dei fabbisogni di personale, il contenimento delle spese di personale con riferimento al valore medio del triennio precedente alla data di entrata in vigore della presente disposizione”*: dunque, la spesa di personale va contenuta con riferimento alla media del triennio 2011-2013, restando in difetto preclusa la possibilità di procedere ad assunzioni.

Si tratta, a differenza dell'applicazione del principio di invarianza finora esaminato, di un preciso limite normativo con riferimento ad un particolare aggregato di spesa.

Ciò posto, richiamate le indicazioni sopra riportate in ordine al principio di invarianza, è chiaro che la valutazione da effettuarsi andrà parametrata all'intera area territoriale interessata dal processo di scorporo. E il rispetto del comma 557 quater, quindi, andrà valutato a livello complessivo e non certo di singolo ente: ciascun ente dovrà determinare la propria media di riferimento ma ciò non potrà determinare un incremento di spesa a livello complessivo.

Ciò significa, in altri termini, che, qualora vi sia passaggio di personale (o solo di spesa qualora vengano instaurate forme di utilizzo condiviso), tale passaggio determinerà (secondo un criterio proporzionale) un equivalente transito del tetto di spesa al comune neo istituito. Se, pertanto, un comune cede al comune neo istituito un proprio dipendente, parimenti dovrà transitare la relativa quota di aggregato di spesa. Ciò peraltro, proprio per l'esigenza di mantenere l'invarianza a livello di area complessiva, non determinerebbe alcuna facoltà ri-espansiva in capo al comune cedente il quale, infatti, vedrebbe contestualmente ridursi la propria media di riferimento (così escludendo una nuova espansione dell'aggregato di spesa).

In ordine all'aspetto relativo alle conseguenze che *“comporterebbe l'eventuale iscrizione, nei bilanci dei 5 comuni, di somme maggiori rispetto alla somma delle medie dei 4 comuni cedenti relative al triennio 2011/2013”*,

va rilevato che tale eventualità sarà oggetto dei controlli intestati alla Sezione ai sensi dell'articolo 148 bis del Tuel e determinerà le conseguenze normativamente previste (divieto di assunzione di personale) in capo agli Enti singolarmente responsabili.

P.Q.M.

Nelle considerazioni che precedono è espresso il parere della Sezione.

Così deciso nella camera di consiglio del 20 febbraio 2018.

Copia del parere sarà trasmessa a cura del Direttore della Segreteria al Consiglio delle Autonomie Locali della Regione Piemonte ed all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

Il Magistrato Relatore

F.to Dr. Cristiano Baldi

Il Presidente

F.to dott.ssa. Maria Teresa Polito

Depositato in Segreteria il 1°/03/2018

Il Funzionario Preposto

F.to Nicola Mendoza