



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

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Antonio Caruso	Consigliere
dott. Giorgio Cancellieri	Consigliere
dott. Giancarlo Penco	Consigliere
dott. Giuliano Sala	Consigliere
dott. Giancarlo Astegiano	Primo Referendario
dott. Gianluca Braghò	Referendario
dott.ssa Alessandra Olessina	Referendario (relatore)
dott. Massimo Valero	Referendario

nell'adunanza del 24 ottobre 2008

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;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la nota n. 13620 del 14 ottobre 2008, con la quale il Sindaco del Comune di Mozzate (CO) ha chiesto 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'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003;

Vista l'ordinanza n. 80 del 14 ottobre 2008, con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Mozzate (CO);

Udito il relatore, dott.ssa Alessandra Olessina

PREMESSO

Con la nota indicata in epigrafe il Sindaco del Comune di Mozzate (CO) spiega che il Comune ha provveduto al trasferimento del proprio personale dipendente collegato ai servizi sociali, scolastici, di asilo nido, di biblioteca e di manutenzione del patrimonio pubblico, esternalizzati a due società a totale capitale pubblico.

Chiede, pertanto, se a fronte delle conseguenti economie di bilancio, debba essere rideterminata e diminuita la quota fissa del fondo di alimentazione del salario accessorio al personale, di cui all'art. 15 del CCNL del personale non dirigenziale del Comparto Regioni ed Autonomie locali dell'1.4.1999, in base all'effettivo personale trasferito.

IN VIA PRELIMINARE

Sull'ammissibilità della richiesta

La richiesta del parere in esame è fondata sull'art. 7, co. 8, della Legge 5 giugno 2003, n. 131, che attribuisce alla Corte dei conti una funzione consultiva in materia di contabilità pubblica.

La Sezione, preliminarmente, è chiamata a verificare la presenza dei requisiti di ammissibilità della richiesta, come elaborati dalla giurisprudenza contabile e sostanzialmente riconducibili a tre profili:

-la legittimazione del soggetto che effettua la richiesta;

-l'ambito oggettivo delle materie entro le quali può espletarsi la funzione consultiva di questa Corte;

-i rapporti tra tale funzione consultiva e, da un lato, l'attività amministrativa, dall'altro le funzioni giurisdizionali civile, penale, amministrativa e contabile.

In ordine al soggetto legittimato a proporre i quesiti, è ormai orientamento consolidato (per tutte Sez. controllo Lombardia, delib. n. 1/pareri/2004) che la mancata istituzione, come nelle Regione Lombardia, del Consiglio delle autonomie, previsto dall'art. 7 della Legge cost. n. 3/2001, non costituisce elemento ostativo alla richiesta di parere proveniente direttamente dagli enti richiamati dall'art. 7 co. 8, della Legge n. 131/2003; ciò in base alla considerazione sia del tenore letterale di quest'ultima disposizione di legge (che usa la locuzione "di norma"), sia della *ratio* della stessa, che è quella di prevedere una sorta di "filtro" per la sottoposizione alla Corte dei conti delle sole questioni di portata generale.

Del pari risulta consolidato l'orientamento in ordine al soggetto legittimato a formalizzare la richiesta di parere, individuato nell'organo rappresentativo dell'ente, come tale "capace" di manifestarne la volontà, e cioè, per il Comune, il Sindaco, oltre al Consiglio comunale nel caso di pareri richiesti su atti di normazione.

Nel caso di specie la richiesta di parere è, conformemente a quanto si è detto, sottoscritta dal Sindaco del Comune di Mozzate (CO).

Quanto all'ambito oggettivo entro cui può esplicarsi la funzione consultiva della Corte dei conti, va richiamata la deliberazione n. 5/AUT/2006, con la quale la Sezione Autonomie della Corte dei conti ha precisato che, ancorché la materia della contabilità pubblica non possa ridursi alla sola tenuta delle scritture contabili ed alla normativa avente ad oggetto le modalità di acquisizione delle entrate e di erogazione delle spese, essa non può investire, tuttavia, qualsiasi attività degli enti che abbia comunque riflessi di natura finanziaria e patrimoniale.

Emerge, dunque, l'esigenza che la nozione di contabilità pubblica, strumentale alla funzione consultiva, assuma un ambito limitato alla normativa e ai relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo, in particolare, la disciplina dei bilanci ed i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria e contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione ed i relativi controlli.

Se è vero, infatti, che ad ogni provvedimento amministrativo può seguire una fase contabile, attinente all'amministrazione di entrate e spese ed alle connesse scritture di bilancio, è anche vero che la disciplina contabile si riferisce solo a tale fase "discendente" distinta da quella sostanziale, antecedente, del procedimento amministrativo, non disciplinata da normative di carattere contabilistico.

Con riferimento al caso di specie, la Sezione osserva che l'oggetto del quesito attiene alle modalità applicative di un istituto (il fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività) disciplinato in una norma di CCNL, segnatamente l'art. 15 del CCNL 1° aprile 1999 per il personale non dirigenziale del Comparto Regioni ed Autonomie locali.

Su analoghe fattispecie, inerenti sostanzialmente l'interpretazione di norme di contrattazione collettiva, questa Sezione ha già avuto modo di pronunciarsi più volte, dichiarando l'inammissibilità della richiesta di parere proprio sulla base dei principi e della delimitazione dell'ambito della contabilità pubblica come affermati dalla Sezione Autonomie nella deliberazione sopra

indicata (cfr., da ultimo, deliberaz. Sez. controllo Lombardia n. 45/pareri/2008).

Alle motivazioni ivi esposte deve aggiungersi la considerazione che nell'ordinamento giuslavoristico le questioni sull'interpretazione dei contratti collettivi sono rimesse, in prima battuta, alla definizione consensuale delle parti che li hanno sottoscritti, secondo il procedimento, legislativamente disciplinato, che può condurre finanche alla sostituzione della clausola controversa (cfr. artt. 47 e 49 D. lgs. 30 marzo 2001 n. 165).

Il sistema risponde all'esigenza fondamentale di garantire che norme che investono il rapporto di lavoro di tutti i lavoratori di una determinata categoria vengano interpretate, applicate e modificate secondo procedure che ne garantiscano l'uniformità su tutto il territorio nazionale, in ossequio ai principi di cui agli artt. 3, 36 e 37 della Costituzione.

Pertanto, alla luce delle considerazioni sopra esposte la richiesta di parere è da ritenersi inammissibile e non può essere esaminata nel merito.

Peraltro, per quanto attiene ai riflessi, sul piano della contabilità dell'ente, derivanti dall'esternalizzazione di servizi con correlativo trasferimento di personale, la Sezione non può esimersi dall'osservare che, da un lato, non è detto che si verifichino sempre ed automaticamente per l'ente delle economie di bilancio, anche alla luce della previsione, in ordine alle spese di personale, contenuta nell'art. 1, co. 76 del D.L. n. 112/2008 come convertito nella Legge n. 133/2008 (in merito cfr. deliberaz. di questa Sez. n. 79/pareri/2008).

Dall'altro lato, poiché le risorse del fondo, di cui all'art. 15 CCNL, sono sostanzialmente finalizzate al miglioramento della produttività dei servizi nonché al riconoscimento e valorizzazione delle professionalità e del merito, la loro determinazione ed applicazione non potrà prescindere dalla considerazione delle effettive modalità di organizzazione dei servizi anche con riferimento alla consistenza numerica del personale dipendente.

P.Q.M.

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore
(Dott.ssa Alessandra Olessina)

Il Presidente
(Dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria
il 3 novembre 2008
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)