



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

composta dai magistrati:

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

nell'adunanza del 28 gennaio 2009

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. 13060 del 9 dicembre 2008, pervenuta a questa Sezione in data 23 dicembre 2008, con la quale il Sindaco del Comune di Pozzo d'Adda (Mi) 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 con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Pozzo d'Adda (Mi);

Udito il relatore, dott. Massimo Valero;

PREMESSO

Il Sindaco del Comune di Pozzo d'Adda (Mi) ha chiesto alla Sezione di rendere parere in ordine alla correttezza della condotta seguita dal Comune nell'applicazione dell'art. 1, comma 59 della legge 23 dicembre 1996, n.662, alla luce della novella apportata dall'art. 73 del d.l. 25 giugno 2008, n.112, convertito in legge 6 agosto 2008, n.133.

In particolare, afferma il Sindaco, posto che il Comune alla data di entrata in vigore del d.l. n.112/2008 non aveva ancora sottoscritto l'ipotesi di contratto decentrato relativa al 2007 e che la nuova normativa ha sottratto alla disponibilità del fondo per il miglioramento della produttività individuale e collettiva del personale la quota di risparmi derivanti dalla trasformazione dei rapporti di lavoro da tempo pieno a tempo parziale, l'Ente ha eliminato da tale fondo, per l'annualità economica 2007, la somma corrispondente a tale incentivo.

Sull'ammissibilità della richiesta

La richiesta di parere in esame è formulata ai sensi dell'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*". Tale funzione consultiva è compresa nell'ampio quadro di 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.

La Sezione, preliminarmente, è chiamata a pronunciarsi sull'ammissibilità della richiesta.

Quanto all'individuazione dell'organo legittimato a inoltrare le richieste di parere dei Comuni, occorre premettere che la Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti, con documento approvato nell'adunanza del 27 aprile 2004, ha fissato principi e modalità di esercizio dell'attività consultiva, al fine

di garantire l'uniformità di indirizzo in materia, limitando l'ammissibilità delle richieste, sul piano soggettivo, agli organi rappresentativi degli Enti (nel caso del comune, il Sindaco o, nel caso di atti di normazione, il Consiglio comunale). Inoltre si è ritenuto che la mancata costituzione del Consiglio delle Autonomie Locali non costituisca elemento ostativo all'ammissibilità della richiesta, poiché l'art.7, comma 8, della legge n. 131/2003 usa la locuzione "di norma", non precludendo, quindi, in linea di principio, la richiesta diretta da parte degli enti.

In tal senso, questa Sezione, con deliberazione n. 1 in data 4 novembre 2004, ha già precisato che "non essendo ancora costituito in Lombardia il Consiglio delle autonomie, previsto dall'art. 7 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, che modifica l'art. 123 della Costituzione, i Comuni possono, nel frattempo, chiedere direttamente i pareri alla Sezione regionale".

Pertanto, sotto il profilo della legittimazione soggettiva, la richiesta in oggetto, proveniente dal Sindaco del Comune di Pozzo d'Adda (Mi), può essere presa in esame.

Riguardo alle altre condizioni di ammissibilità, si osserva che la richiesta di parere non risulta, allo stato degli atti sottoposti alla Sezione dal soggetto richiedente, che interferisca con le funzioni di controllo o giurisdizionali svolte dalla magistratura contabile e neppure con alcun altro giudizio civile o amministrativo che sia in corso; risulta inoltre rientrare nella materia della contabilità pubblica, poiché attiene alla corretta interpretazione di norme in materia di spesa degli enti locali.

Un'ulteriore verifica circa l'ammissibilità del parere attiene alla finalità del parere richiesto. Sul punto occorre rilevare che i pareri delle Sezioni regionali di controllo non possono che essere prodromiche rispetto all'attività dell'ente. Tale principio, già esplicitato tra gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti nell'adunanza del 27 aprile 2004 ed ampiamente condiviso, porta ad individuare come inammissibili quelle questioni per le quali il parere sia richiesto non in via preliminare, al fine di illuminare, con l'attività di giudizio, l'organo di amministrazione attiva, ma in modo postumo, come una sorta di controllo di legittimità quando l'atto è già perfezionato.

In tal senso si richiama, ex multis, la deliberazione di questa Sezione n. 3/pareri/2005 del 20 aprile 2005, che ha messo in evidenza che i pareri, rientrando negli atti di valutazione o apprezzamento (propriamente dichiarazioni di giudizio), sono sempre in funzione ausiliaria e preparatoria degli atti successivi da adottare. Il parere, quindi, coadiuva l'amministrazione

nell'adozione di atti di amministrazione o normativi cronologicamente successivi ad esso, poiché consente l'acquisizione di valutazioni, rectius giudizi, di altre autorità specificamente competenti in talune materie o autorità aventi funzione consultiva nella materia che l'atto medesimo si propone di disciplinare.

Pertanto, il quesito posto dal sindaco del Comune di Pozzo d'Adda è ammissibile nei soli limiti in cui residui all'Ente la possibilità, che non appare esplicitamente esclusa dal tenore della richiesta di parere, di utilizzare attualmente le risorse finanziarie destinate alla produttività individuale e collettiva in discorso.

Inoltre, è doveroso precisare che la funzione consultiva affidata alle Sezioni regionali della Corte dei conti non è diretta ad individuare la soluzione concreta di specifici problemi degli enti locali, ma a fornire indicazioni in ordine all'interpretazione ed alle modalità di applicazione degli istituti di carattere generale della contabilità pubblica dirette ad agevolare gli amministratori pubblici nello svolgimento della loro attività. Pertanto, la decisione in ordine alla destinazione delle risorse economiche oggetto del quesito da parte dell'ente richiedente spetta solo ed esclusivamente al Comune, il quale, peraltro, al fine di assumere le determinazioni di competenza, nell'ambito della sua discrezionalità e senza alcun vincolo, può riferirsi alle conclusioni contenute nel presente parere.

NEL MERITO

Il comma 59 dell'art.1 della legge 23-12-1996 n.662 (*Misure di razionalizzazione della finanza pubblica*) disponeva, nell'originaria formulazione: *"I risparmi di spesa derivanti dalla trasformazione dei rapporti di lavoro dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni da tempo pieno a tempo parziale costituiscono per il 30 per cento economie di bilancio. Una quota pari al 50 per cento dei predetti risparmi può essere utilizzata per incentivare la mobilità del personale delle pubbliche amministrazioni, ovvero, esperite inutilmente le procedure per la mobilità, per nuove assunzioni, anche in deroga alle disposizioni dei commi da 45 a 55. L'ulteriore quota del 20 per cento è destinata, secondo le modalità ed i criteri stabiliti dalla contrattazione decentrata, al miglioramento della produttività individuale e collettiva. I risparmi eventualmente non utilizzati per le predette finalità costituiscono ulteriori economie di bilancio".*

L'art. 73, comma 2, del D.L. 25-6-2008 n. 112 (*Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la*

stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito in legge 6 agosto 2008, n. 133, ha soppresso, nella disposizione sopra riportata, le parole da «*può essere utilizzata*» fino a «*dei commi da 45 a 55*», sostituendole con «*è destinata, secondo le modalità ed i criteri stabiliti dalla contrattazione integrativa, ad incentivare la mobilità del personale esclusivamente per le amministrazioni che dimostrino di aver provveduto ad attivare piani di mobilità e di riallocazione mediante trasferimento di personale da una sede all'altra dell'amministrazione stessa*», ha soppresso contestualmente le parole da «*L'ulteriore quota*» fino a «*produttività individuale e collettiva*» ed ha elevato la predetta quota destinata all'incentivo per la mobilità dal 50 al 70 per cento.

Nell'originaria formulazione della norma, quindi, il venti per cento del risparmio di spesa derivante dalla trasformazione dei rapporti di lavoro da tempo pieno a part-time doveva essere destinato al fondo di produttività individuale e collettiva. Il Legislatore, in particolare, ha utilizzato per questa ipotesi l'espressione "l'ulteriore quota ... è *destinata*", al contrario che nel periodo precedente, in cui, riguardo alla quota relativa agli incentivi per la mobilità, ha utilizzato l'espressione "*può essere utilizzata*". Circostanza, questa, che sembra deporre per una doverosità della prima ipotesi e per la facoltatività della seconda.

Il comma 59 dell'art.1 della legge n. 662/96 rimetteva poi alla contrattazione decentrata le decisioni sulle modalità ed i criteri di riparto di tali incentivi.

Poiché la novella apportata dal d.l. n.112/08 al comma citato ha sottratto detta parte di risparmi sul personale all'incentivo per la produttività, l'originaria destinazione, secondo le ordinarie regole sugli effetti della successione delle leggi nel tempo, è cessata a far data dall'entrata in vigore del decreto stesso, quindi senza pregiudicare, per l'annualità 2007, l'entità della quota poi venuta meno.

Peraltro, sul piano del bilancio dell'Ente ne consegue che se le somme di che si tratta sono ancora inserite nei residui passivi del Comune, non possono essere eliminate. Ove invece non vi sia riconoscimento tra i residui passivi, si ricorda che non è possibile destinare risorse del bilancio di tale anno a voci di spesa attuali.

La circostanza che un ente locale sia in ritardo nella sottoscrizione dell'ipotesi di contratto decentrato relativa all'annualità 2007 ha differito nel tempo la sola definizione delle modalità e dei i criteri di riparto di tali incentivi per il 2007, ferma restando la necessità di accantonare, relativamente a tale annualità, le risorse relative alla quota del venti per cento dei risparmi di

spesa derivanti dalla trasformazione dei rapporti di lavoro da tempo pieno a tempo parziale destinati al miglioramento della produttività individuale e collettiva del personale, in vista della successiva contrattazione decentrata sul punto.

P.Q.M.

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore
(Dott. Massimo Valero)

Il Presidente
(Dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria
il 3 febbraio 2009
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)