



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

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Antonio Caruso	Consigliere (relatore)
dott. Giancarlo Penco	Consigliere
dott. Angelo Ferraro	Consigliere
dott. Gianluca Braghò	Referendario
dott. Alessandra Olessina	Referendario
dott. Massimo Valero	Referendario

nell'adunanza del 11 giugno 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 in data 6 aprile 2009 con la quale il Sindaco del Comune di Saltrio (VA) 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 Saltrio;

Udito il relatore, consigliere Antonio Caruso;

FATTO

Il Comune di Saltrio, con nota a firma del suo Sindaco, ha formulato una richiesta di parere, ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, recante un quesito in materia di incremento delle risorse decentrate ai sensi dell'art. 8 del CCNL del comparto delle Regioni ed autonomie locali dell'28 febbraio 2008.

In particolare, il Comune istante chiede di conoscere se "gli incrementi delle risorse decentrate di cui all'art. 8, secondo comma, CCNL del Comparto Regioni e Autonomie Locali siano da considerarsi come aumenti contrattuali così come definiti dall'art. 1, commi 198 e 199, della legge 23.12.2005, n. 266, e, pertanto, non rientranti nel cumulo delle spese del personale che concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica; o, al contrario, rientranti nelle spese del personale di cui all'art. 1, commi 198 e 199 della legge. N. 266/05".

IN VIA PRELIMINARE

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

Il primo punto da esaminare è l'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti appunto 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 e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

In proposito questa Sezione ha precisato in più occasioni che la norma in esame, il cui contenuto risulta ancora poco approfondito sia dalla giurisprudenza contabile che dalla dottrina, consente alle amministrazioni regionali, provinciali e comunali, di rivolgere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti due diverse tipologie di richieste (deliberaz. n. 9 del 12 marzo 2007). Da un lato, possono domandare l'intervento della magistratura contabile al fine di ottenere forme di "collaborazione", non specificate dalla legge, dirette ad assicurare la regolare gestione finanziaria dell'ente ovvero l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa. Dall'altro possono richiedere pareri in materia di contabilità pubblica.

La funzione consultiva, che nei primi anni di applicazione della legge è stata la principale forma di collaborazione attivata dalle amministrazioni locali, non esaurisce, quindi, la possibilità d'intervento delle Sezioni regionali della Corte dei conti, in seguito a specifiche richieste degli enti territoriali.

Anzi, in base alla formulazione della norma non sembrerebbe neppure essere la principale forma di collaborazione, poiché nella prima parte del comma 8 dell'art. 7 è chiaramente specificato che gli enti territoriali possono domandare alle Sezioni regionali della magistratura contabile "ulteriori forme di collaborazione", con l'unico limite della finalizzazione alla regolare gestione finanziaria dell'ente ed allo svolgimento della azione amministrativa secondo i parametri dell'efficienza e dell'efficacia.

L'intensificarsi dell'uso degli strumenti collaborativi innanzi indicati richiede ulteriori approfondimenti sulla natura e sull'ambito della funzione, indirizzati al suo corretto esercizio.

In proposito va considerato che l'attribuzione della funzione consultiva alle Sezioni Regionali della Corte dei conti si situa nell'ambito dell'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla Legge costituzionale n. 3/2001 che ha radicalmente modificato il titolo V della Costituzione.

In conseguenza della equiordinazione degli enti territoriali allo Stato (art. 114 Cost.), e della necessaria abrogazione di ogni forma di controllo amministrativo esterno sulle Regioni (art. 125 Cost.), sulle Province e sui Comuni (art. 130 Cost.), il legislatore ha inteso permettere agli enti territoriali di avvalersi della collaborazione della Corte dei conti, organo magistratuale che opera quale garante imparziale nell'interesse dello Stato-comunità (Corte cost. 12-27 gennaio 1995, n. 29), e, dopo la riforma costituzionale, di tutti gli enti che costituiscono la Repubblica (Corte cost. 11 ottobre-9 novembre 2005, n. 417).

Le nuove attribuzioni conferite alla Corte dei conti appaiono così finalizzate ad individuare un organo neutrale che, in materia di coordinamento della finanza pubblica, interagisce tra i vari livelli di governo della Repubblica a tutela delle istanze e prerogative di ciascuno di essi in una materia, quale quella della finanza pubblica, che condiziona l'esercizio di tutte le funzioni pubbliche.

Contemporaneamente le modalità di esercizio del controllo e le ulteriori attribuzioni intestate alla Corte di conti intendono esaltare la natura collaborativa della funzione, propedeutica allo svolgimento dell'attività degli enti territoriali secondo il principio di legalità e, soprattutto, di legalità finanziaria.

In proposito questa Sezione ha più volte posto in luce che la nozione di legalità riferita all'attività della pubblica amministrazione si è andata approfondendo ed arricchendo, investendo l'esercizio del potere conferito all'amministrazione non solo al rispetto delle disposizioni normative, ma anche alla sua rispondenza ai

principi di buona amministrazione canonizzati nell'art. 97 della Costituzione. Anzi, quest'ultimo aspetto del principio di legalità va assumendo sempre maggior rilievo, dal momento che la pubblica amministrazione, ed in particolar modo gli enti territoriali, assicurano ai cittadini servizi pubblici, il cui livello delimita le loro condizioni di vita. Ne consegue l'esigenza di assicurare il rispetto del principio di legalità, come sopra inteso, sia preventivamente, in sede di processo decisionale degli amministratori dell'ente, sia in sede di verifica dell'attività attraverso i controlli interni ed il controllo esterno collaborativo.

La funzione di cui al comma 8 dell'art. 7 della Legge n. 131/2003 si connota così come facoltà conferita agli amministratori di Regioni, Comuni e Province di avvalersi di un organo neutrale e professionalmente qualificato per acquisire elementi necessari ad assicurare la legalità della loro attività amministrativa.

I pareri e le altre forme di collaborazione s'inseriscono nei procedimenti amministrativi degli enti territoriali consentendo, nell'ambito delle tematiche sulle quali la collaborazione viene esercitata, scelte adeguate e ponderate nello svolgimento dei poteri che pertengono agli amministratori pubblici, restando peraltro esclusa qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione con l'organo di controllo esterno.

Alla luce delle esposte considerazioni va delimitato l'ambito di legittimazione soggettiva ed oggettiva degli enti ad attivare le forme di collaborazione.

Quanto all'individuazione dell'organo legittimato ad 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 d'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 del 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".

Limiti alla legittimazione oggettiva vanno invece stabiliti solo in negativo.

In proposito va infatti posto in luce che la nozione di "contabilità pubblica" deve essere intesa nell'ampia accezione che emerge anche dalla giurisprudenza della

Corte di Cassazione in tema di giurisdizione della Corte dei conti, ed investe così tutte le ipotesi di spendita di denaro pubblico, oltre che tutte le materie di bilanci pubblici, di procedimenti di entrata e di spesa, di contrattualistica, che tradizionalmente e pacificamente rientrano nella nozione. D'altro canto la norma in discussione non fissa alcun limite alle richieste di altre forme di collaborazione.

In negativo, senza peraltro voler esaurire la casistica, va posta in luce l'inammissibilità di richieste interferenti con altre funzioni intestate alla Corte ed in particolare con l'attività giurisdizionale, di richieste che si risolvono in scelte gestionali di esclusiva competenza degli amministratori degli enti, di richieste che attengono a giudizi in corso, di richieste che riguardano attività già svolte, dal momento che i pareri sono propedeutici all'esercizio dei poteri intestati agli amministratori e non possono essere utilizzati per asseverare o contestare provvedimenti già adottati.

Venendo al caso di specie, la richiesta di parere è, conformemente a quanto si è detto, sottoscritta dall'organo rappresentativo dell'ente, ossia dal sindaco di Saltrio.

Inoltre, la richiesta, vertendo in via generale sull'interpretazione e sulle modalità applicative di disposizioni di coordinamento della finanza pubblica, risulta rientrare pienamente nell'ambito oggettivo della contabilità pubblica.

Infine, non si ravvisa alcuna interferenza né con l'attività amministrativa, né con quella giurisdizionale.

Pertanto, la richiesta di parere risulta *in toto* ammissibile e può essere esaminata nel merito.

NEL MERITO

Il Comune istante chiede di conoscere se "gli incrementi delle risorse decentrate di cui all'art. 8, secondo comma, CCNL del Comparto Regioni e Autonomie Locali siano da considerarsi come aumenti contrattuali così come definiti dall'art. 1, commi 198 e 199, della legge 23.12.2005, n. 266, e, pertanto, non rientranti nel cumulo delle spese del personale che concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica; o, al contrario, rientranti nelle spese del personale di cui all'art. 1, commi 198 e 199 della legge. N. 266/05".

Preliminarmente all'esame specifico del presente quesito, occorre sottolineare che, nel caso di specie, il Comune di Saltrio, è un ente territoriale con un numero di abitanti inferiore ai 5.000 e come tale non è sottoposto direttamente ai vincoli del patto di stabilità interno. La norma dunque che rileva nella fattispecie è il comma

562 dell'art. 1 di cui alla legge n. 296/2006, e non l'art. 1, comma 198 e 199 della legge n. 266/2005, come invece citato dal comune istante.¹

L'art. 8 del CCNL del comparto delle Regioni ed autonomie locali dell'11 aprile 2008 prevede incrementi delle risorse decentrate. In particolare, al comma 2, stabilisce che gli enti locali, a decorrere dal 31.12.2007 e a valere per l'anno 2008, incrementano le risorse decentrate di cui all'art. 31, comma 2, del CCNL del 22.1.2004 con un importo corrispondente allo 0,6 % del monte salari dell'anno 2005, esclusa la quota relativa alla dirigenza, sussistendo determinate condizioni di "virtuosità", ovvero qualora gli stessi enti rientrino nei parametri di cui al comma 1 e purché il rapporto tra spese del personale ed entrate correnti sia non superiore al 39 %.

I parametri del comma 1 richiamati sono i seguenti: il rispetto del Patto di stabilità interno, per quelli che vi sono sottoposti, e la coerenza con il quadro normativo delineato dall'articolo 1, comma 557, della legge n. 27 dicembre 2006, n.296.

Il quesito attiene alla equiparabilità degli incrementi delle risorse decentrate alla fattispecie giuridica degli aumenti contrattuali c.d. di Primo livello, insiti nel rinnovo della contrattazione collettiva nazionale per il comparto Regioni ed enti territoriali; elemento, questo, che se verificato possibile, produrrebbe la conseguenza dell'esclusione dal computo complessivo delle spese del personale, (per effetto dell'espressa previsione normativa di cui all'art.1, comma 199 della legge 266/2005, per gli enti sottoposti al vincolo del patto di stabilità, e per l'art. 1, comma 562 della legge n. 296/2006 per gli altri enti) non andando a concorrere così alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica.

In linea generale le c. d. "risorse decentrate" sono destinate, secondo diverse modalità e finalità, a coprire le spese "autodeterminate" dall'ente in funzione di decisioni discrezionali riguardanti ad esempio l'incremento delle dotazioni organiche, l'attivazione di nuovi servizi o processi di riorganizzazione ², ed in

¹L'art. 1, comma 562 della legge n. 296/2006 recita: "per gli enti non sottoposti alle regole del patto di stabilità interno, le spese di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali, non devono superare il corrispondente ammontare dell'anno 2004. Gli enti di cui al primo periodo possono procedere all'assunzione di personale nel limite delle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nel precedente anno, ivi compreso il personale di cui al comma 558."

² Ai sensi dell'art. 31, comma 2 del ccnl citato, dunque, "il fondo delle risorse decentrate è costituito da risorse aventi carattere di stabilità e certezza ed altre aventi carattere di variabilità ed eventualità.

Sono risorse stabili:

a) quelle derivanti dall'applicazione dell'articolo 14 comma 4, articolo 15, comma 1, lett. A, b, c, f, g, h, i, j, l, comma 5 per gli effetti derivanti dall'incremento delle dotazioni organiche, del ccnl 1.4.1999 (quadriennio 1998-2001)

b) quelle derivanti dall'applicazione dell'articolo 4 commi 1 e 2 del ccnl 5.10.2001 (biennio economico 2000-2001).

quanto tali, dovrebbero essere incluse nel computo delle spese del personale, assoggettate all'obbligo di riduzione secondo le modalità stabilite in ciascuna legge finanziaria.

Peraltro, per quanto riguarda le spese decentrate stabilite nell'art. 8, comma 2 del CCNL del 28 febbraio 2008, va messo in luce che detta spesa è espressamente ed esaustivamente regolamentata per la generalità degli enti in sede di contratto collettivo, con la conseguenza che il Comune non dispone di alcuna discrezionalità in proposito. A ciò consegue che l'incremento di spesa, in quanto obbligatorio per effetto della contrattazione collettiva, non è riferibile a scelte discrezionali dell'ente, e pertanto non deve essere considerato ai fini della riduzione di spesa del personale fissato nella legge finanziaria.

Conclusivamente le risorse decentrate di cui all'art. 8, secondo comma, del CCNL del comparto Regioni e Autonomie locali del 28.2.2008 (risorse stabili), in quanto obbligatorie per l'ente, non debbono essere ricomprese nell'aggregato della spesa del personale assoggettate alla riduzione prevista dalle leggi finanziarie.

P.Q.M.

Nelle su estese osservazioni è il parere di questa Sezione.

Il Consigliere Relatore

Dott. Antonio Caruso

Il Presidente

Dott. Nicola Mastropasqua

Depositato in Segreteria il 11 giugno 2009

Il Direttore

Dott.ssa Daniela Parisini

L'importo delle risorse stabili è suscettibile di incremento da disposizioni dei contratti nazionali nonché per effetto di attivazione di nuovi servizi o processi di riorganizzazione di cui all'articolo 15 comma 5 del ccnl 1.4.1999.

Sono risorse variabili:

a) quelle derivanti dall'applicazione dell'articolo 15, comma 1, lett. D, e, k, m, n, comma 2, comma 4, comma 5, per gli effetti non correlati all'aumento delle dotazioni organiche

b) quelle derivanti dall'applicazione dell'articolo 4, commi 3 e 4 del ccnl 5.10.2001, dell'articolo 54 del ccnl 14.09.2000 e dell'articolo 32 del ccnl 22.01.2004."