



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

composta dai Magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Antonio Caruso	Consigliere
dott. Angelo Ferraro	Consigliere
dott. Giancarlo Astegiano	Primo Referendario
dott. Gianluca Braghò	Referendario
dott. Massimo Valero	Referendario
dott. Alessandro Napoli	Referendario (relatore)
dott.ssa Laura De Rentiis	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio del 30 novembre 2010

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 n. 11414 del 17.11.2010, acquisita al protocollo della Corte dei Conti in data 19.11.2010, con la quale il Sindaco del Comune di Capriano del Colle (BS) ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per deliberare sulla richiesta proveniente dal Comune di Capriano del Colle (BS);

Udito il relatore, Alessandro Napoli;

PREMESSO CHE

Con nota n. 11414 del 17.11.2010, acquisita al protocollo della Corte dei Conti in data 19.11.2010, il Sindaco del Comune di Capriano del Colle (BS) pone un quesito avente ad oggetto "incentivi per l'istruttoria ed emissione provvedimento finale pratiche edilizie a sanatoria – incarico interno".

Più nel dettaglio, l'organo rappresentativo dell'ente (con popolazione inferiore a 5.000 abitanti) chiede quali debbano essere le modalità di computo e di devoluzione di tali emolumenti spettanti al personale tecnico interno dell'ente, anche alla luce del fatto che le relative attività sono svolte fuori dall'orario di lavoro.

OSSERVA CHE

La richiesta di parere in esame è intesa ad avvalersi della facoltà prevista dalla norma contenuta nell'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*".

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 Comune di Capriano del Colle (BS) la Sezione evidenzia quanto segue.

AMMISSIBILITA'

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta proveniente dal Comune di Capriano del Colle (BS) rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7 comma ottavo, 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 funzione di cui al comma ottavo dell'art. 7 della legge n. 131/2003 si connota 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 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 (per tutte: 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 ed oggettiva degli enti in relazione all'attivazione di queste particolari forme di collaborazione, è ormai consolidato l'orientamento che vede nel caso del Comune, il Sindaco o, nel caso di atti di normazione, il Consiglio comunale quale organo che può proporre la richiesta.

Inoltre, è acquisito ed incontestato che non essendo ancora

insediato in Lombardia il Consiglio delle autonomie, previsto dall'art. 123 della Costituzione e dallo Statuto della Regione Lombardia, i Comuni e le Province possano, nel frattempo, chiedere direttamente i pareri alla Sezione regionale.

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare che la disposizione contenuta nel co. 8, dell'art. 7 della legge 131 deve essere raccordata con il precedente co. 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 co. 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, co. 31 del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione unitaria della 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, in data 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 che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali.

Dalle sopraesposte considerazioni consegue che la nozione di

contabilità pubblica va conformandosi all'evolversi dell'ordinamento, seguendo anche i nuovi principi di organizzazione dell'amministrazione, con effetti differenziati, per quanto riguarda le funzioni della Corte dei conti, secondo l'ambito di attività.

Con specifico riferimento alla richiesta oggetto della presente pronuncia la Sezione osserva che la stessa, oltre a risolversi in un profilo giuridico di portata generale ed astratta, rientra nel perimetro della nozione di contabilità pubblica, concernendo in particolare l'astratta interpretazione di norme di leggi finanziarie incidenti sugli equilibri di bilancio dell'ente.

La presente richiesta di parere, essendo conforme ai requisiti soggettivi ed oggettivi di ammissibilità, può essere dunque esaminata nel merito.

MERITO

L'art. 32, comma 40, del D.L. n. 269 del 2003, conv. L. n. 326 del 2003 statuisce che all'istruttoria della domanda di sanatoria si applicano i medesimi diritti ed oneri previsti per il rilascio dei titoli abilitativi edilizi come disciplinati dalle Amministrazioni comunali per le medesime fattispecie di opere edilizie. Ai fini della istruttoria delle domande di sanatoria edilizia può essere determinato dall'Amministrazione comunale un incremento dei predetti diritti ed oneri fino ad un massimo del 10 per cento. Per l'attività istruttoria connessa al rilascio delle concessioni in sanatoria i comuni possono utilizzare i diritti e gli oneri di cui al precedente periodo, per progetti finalizzati da svolgere oltre l'orario di lavoro ordinario.

Sulla scorta di quanto statuito da recente giurisprudenza contabile (Sezione Veneto, del. n. 57/2010 depositata il 4 giugno 2010), la qualificazione della spesa in questione si colloca nell'alveo delle coordinate ermeneutiche di fondo tracciate dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti con parere 16/2009 del 9 novembre 2009.

Orbene, in linea di principio non sembra corretto definire la categoria contabile della "spesa per il personale", ai fini che qui interessano, in termini puramente formali e nominalistici, riconducendo cioè ad essa qualsivoglia somma pagata al dipendente. Piuttosto occorre far riferimento sia alla natura della specifica voce di spesa, sia all'impatto che può avere sulla gestione finanziaria dell'ente, nella richiamata prospettiva.

Nel concreto, la sussunzione di determinati incentivi nell'ambito degli oneri del personale è esclusa qualora vi sia una diversa natura rispetto alla generica spesa per il personale (come nel caso di cc.dd. "incentivi per la progettazione interna", che rappresentano spese di investimento attinenti alla gestione in conto capitale); oppure si tratti di compensi pagati con fondi (aventi un puntuale vincolo di destinazione) che si autoalimentano con i frutti dell'attività svolta dai dipendenti, e, di conseguenza, non comportano un effettivo aumento di spesa, come nel caso dei diritti di rogito e degli incentivi per il recupero dell'ICI.

Nelle ipotesi normativamente previste, si deve escludere la natura di spesa del personale laddove il mancato ricorso a questo tipo di incentivazione della produttività, (...) potrebbe comportare il ricorso, per conseguire il medesimo risultato, all'affidamento di incarichi a soggetti esterni all'amministrazione, che dovrebbe sicuramente sopportare un onere maggiore, con aggravio effettivo della spesa complessiva, ovvero qualora quest'ultima si autoalimenti nel senso sopra indicato (Sezione autonomie, delibera 16/2009 del 9 novembre 2009 cit.).

Orbene, la spesa relativa ai cc.dd. "compensi per i condoni" presenta marcate analogie con quelle considerate in precedenza, con conseguente assimilazione in sede qualificatoria, dal momento che si tratta di norme speciali e derogatorie alla disciplina generale del trattamento accessorio del personale. Si tratta, nella fattispecie, di compensi corrisposti con fondi che si autoalimentano con i diritti di segreteria che, di conseguenza, non comportano un effettivo aumento di spesa. Inoltre si può certamente ipotizzare che la relativa attività possa essere svolta in tutto o in parte mediante incarico esterno.

La soluzione è rafforzata dal fatto che l'incentivo ex L. n. 326/2003 presenta un'ulteriore peculiarità, rispetto agli altri considerati in precedenza, ovverosia che la relativa attività deve essere necessariamente svolta fuori orario di lavoro e perciò con tratti assimilabili all'attività professionale, mentre i primi soggiacciono alla disciplina generale dell'orario di lavoro (ordinario o straordinario).

In conclusione, il Collegio ritiene che la spesa relativa ai cc.dd. "compensi per i condoni", in analogia a quanto statuito dalla delibera n.16/2009 della Sezione Autonomie per i compensi per gli accertamenti ICI, a quelli di rogito e per la progettazione, non debba essere computata ai fini del rispetto del limite della spesa di personale

ex art. 1 co. 562 Legge finanziaria 2007 (cfr., in questo senso, la citata delibera Sezione Veneto n. 57/2010).

Sulla scorta dell'espresso dato legale l'erogazione avviene sulla base di appositi progetti da svolgere oltre l'orario di lavoro, ferma la verifica in materia di incompatibilità ed incarichi contenuta anche nei regolamenti dell'ente nonché nelle fonti contrattuali collettive.

Pertanto, il programma di lavoro presuppone "a monte" una chiara predefinizione degli obiettivi e - "a valle" - una puntuale rendicontazione del relativo raggiungimento, in base a principi prettamente meritocratici nonché di sana gestione finanziaria.

P.Q.M.

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Magistrato Estensore
(Alessandro Napoli)

Il Presidente
(Nicola Mastropasqua)

Depositato in Segreteria il
10 dicembre 2010
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)