



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 (relatore) |
| dott. Giancarlo Astegiano | Primo referendario |
| dott. Gianluca Braghò | Referendario |
| dott. Massimo Valero | Referendario |
| dott. Alessandro Napoli | Referendario |
| dott.sa Laura de Rentiis | Referendario |

**Nell'adunanza del 21 settembre 2010 e
nella camera di consiglio del 1° ottobre 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, e successive modificazioni;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione n. 14 del 16 giugno 2000 e modificato con successive deliberazioni n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004, nonché con la deliberazione n. 229 in data 19 giugno 2008 del Consiglio di Presidenza;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 67 recante il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la legge 4 marzo 2009, n. 15;

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'art 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003;

Vista la richiesta di parere avanzata dal Sindaco del Comune di Garbagnate Milanese (MI) con nota 21136/01.14 del 27 luglio 2010 e la documentazione integrativa fornita in data 22 settembre 2010.

Vista l'ordinanza n. 354 del 14 settembre 2010, con la quale il Presidente di questa Sezione di controllo ha convocato la Sezione per deliberare, tra l'altro, sulla richiesta proveniente dal Comune di Garbagnate Milanese;

Udito il relatore, Cons. Angelo Ferraro,

Premesso in fatto

Il Sindaco del Comune di Garbagnate Milanese (MI), con la nota in epigrafe, chiede il parere della Sezione in ordine alla possibilità di "proseguire positivamente" la contrattazione integrativa decentrata – ancora in corso per le risorse ex art 4 CCNL 31 luglio 2009 e già definita per quelle previste dall'art. 15, co. 2 CCNL 1° aprile 2009, con la deliberazione della Giunta Comunale di autorizzare un ulteriore stanziamento per finanziare gli obiettivi del PEG 2009 – nonché di procedere all'erogazione delle risorse assentite, nonostante sia stato nel frattempo accertato il mancato rispetto da parte dell'Ente del Patto di stabilità interno per l'anno 2009.

Al riguardo viene rappresentato che:

- a. l'Amministrazione comunale nell'esercizio 2009 ha costituito il fondo del trattamento accessorio del personale, destinandovi le risorse aggiuntive previste dall'art. 4 CCNL del 31 luglio 2009, in quanto in possesso dei requisiti generali previsti dai commi 1 e 2, lett. a, e quelle destinate alle politiche di sviluppo del personale e della produttività di cui all'art. 15, co. 1, del CCNL 1 aprile 1999, riconoscendo la valenza strategica e innovativa degli obiettivi del PEG e l'esistenza di adeguate disponibilità di bilancio alla data del 29 dicembre 2009.
In data 2 gennaio 2010, peraltro, la Ragioneria comunale "comunicava il mancato rispetto del Patto di stabilità dell'anno 2009 per un importo di molto superiore rispetto alle risorse in argomento";
- b. si pone il problema se la prosecuzione della contrattazione sia compatibile con l'art. 40 del D. Lgs. n. 165/2001 che, al comma 3-quinquies dispone che "gli enti locali possono destinare risorse aggiuntive alla contrattazione integrativa ... in ogni caso nel rispetto dei vincoli di bilancio e del Patto di stabilità".

Secondo una tesi interpretativa sostenuta dall'ARAN sulla specifica questione, lo stanziamento delle risorse aggiuntive variabili di cui all'art. 4 CCNL 2009 non sarebbe legittimo, come emerge dalla "relazione illustrativa" dell'ipotesi di contratto collettivo nazionale per il 2009, dove si afferma che "l'incremento deve ritenersi non consentito (in tutto o in parte) ove il relativo importo produca il superamento dei tetti di spesa".

Relativamente alle risorse di cui al co. 2 art. 15 CCN 1.4.1999 l'ARAN ritiene, inoltre, che "l'Ente non possa comunque prescindere dall'osservanza del quadro legale di riferimento e cioè della necessaria verifica preventiva della possibile incidenza dei nuovi costi sul rispetto dei vincoli imposti dal legislatore in materia di Patto di stabilità e di contenimento della spesa per il personale";

- c. l'interpretazione sostenuta dall'ARAN, fortemente contestata dalle forze sindacali, non sarebbe cogente perchè farebbe riferimento ad una relazione che non ha alcun valore contrattuale ed espone l'Ente ad una duplice conseguenza sanzionatoria in quanto:
- nel 2009, dovrebbe bloccarsi la costituzione del fondo, con possibili profili di disparità di trattamento rispetto ad altre Amministrazioni locali che hanno "costituito, contrattato ed erogato nel medesimo anno" e non verrebbero incise dall'eventuale mancato rispetto del Patto;
 - nel 2010, non vi sarebbe alcuna possibilità di stanziare risorse aggiuntive stante la preclusione dell'articolo del D. Lgs. 165/2001 citato.

Il Comune di Garbante Milanese sostiene di avere correttamente operato perchè relativamente al Patto di stabilità non ha stanziato risorse aggiuntive nell'anno successivo (2010) e, per quanto concerne la spesa di personale, ha certificato il rispetto dei vincoli di legge sia in valore assoluto che in termini percentuali sul complesso della spesa corrente.

In data 22 e 27 settembre 2010 l'Ente ha inviato, a richiesta, ulteriore documentazione a corredo del quesito, tra cui i pareri espressi dall'ARAN e dall'IGOP, la deliberazione della Giunta di stanziamento delle risorse aggiuntive e le determinazioni dirigenziali di costituzione del fondo di produttività del comparto.

Condizioni di ammissibilità

Ai fini dell'ammissibilità della richiesta di parere il primo punto da esaminare è l'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7, comma ottavo, della legge 5 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 (delibera n. 9, in data 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 di 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 ottavo 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 e dello svolgimento dell'azione amministrativa secondo i parametri dell'efficienza e dell'efficacia.

I pareri e le altre forme di collaborazione si inseriscono nei procedimenti amministrativi degli enti territoriali consentendo sulle 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 autorizzato ad inoltrare le richieste di parere dei Comuni, occorre premettere che questa legittimazione, per orientamento consolidato, spetta 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 della Lombardia (disciplinato con legge regionale n. 22 del 23 ottobre 2009 ma non ancora costituito) non rappresenti elemento ostativo all'ammissibilità della richiesta, poiché l'art. 7,

comma ottavo, 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".

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 nella 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 la disciplina dei bilanci pubblici, di procedimenti di entrate 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 la inammissibilità di richieste interferenti con altre funzioni intestate alla Corte ed in particolare con l'attività giurisdizionale; richieste che si risolvono in scelte gestionali, come si è detto di esclusiva competenza degli amministratori degli enti; richieste che attengono a giudizi in corso; 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.

Pertanto, la richiesta di parere in esame appare ammissibile, anche sulla base delle considerazioni sviluppate successivamente.

Considerato in diritto

1. Il quesito posto dal Sindaco del Comune di Garbagnate Milanese verte, come ricordato in premessa, sulla possibilità di erogare l'incremento di risorse integrative aggiuntive legate ad obiettivi di produttività e a suo tempo ritenute compatibili con gli stanziamenti di bilancio, anche dopo avere accertato il mancato rispetto del Patto di stabilità per l'anno di riferimento (2009).

Su tale possibilità vi è dichiarato contrasto tra le Rappresentanze Sindacali e l'Amministrazione da un lato, favorevoli ad un'interpretazione delle norme vigenti che consenta l'erogazione delle risorse nella misura prevista, e l'ARAN che ha espresso sulla particolare questione motivato avviso contrario.

La specifica richiesta – che evoca anche lo spettro di possibili vertenze legali – sembra difficilmente ammissibile sul piano oggettivo dal momento che appare sostanzialmente rivolta ad acquisire l'interpretazione della Corte su norme e profili

attuativi del contratto collettivo che regolano la disciplina degli incrementi delle risorse finanziarie destinate alla contrattazione decentrata integrativa del personale del comparto delle Autonomie locali e, quindi, attiene agli aspetti giuridici ed economici del contratto.

In analoghe fattispecie, varie Sezioni regionali di controllo della Corte hanno eccepito l'inammissibilità della richiesta di parere sulla base dei principi e della delimitazione dell'ambito della contabilità pubblica (cfr. ex nultis: deliberazioni Sezione reg. contr. Lombardia n. 45 e n. 65 /pareri/2008; n. 6 e 12/pareri/2009; Lombardia 369/pareri/2009; 329/pareri/2009/PAR; Sez. reg. contr. Toscana, delibera n. 143/09/PAR) nonché di ulteriori considerazioni secondo le quali:

- nell'ordinamento giuslavoristico le questioni sull'interpretazione delle clausole dei contratti collettivi sono disciplinate dal D. Lgs. n. 165/2001 e rimesse, in prima istanza, alla definizione consensuale delle parti che li hanno sottoscritti, secondo il procedimento, legislativamente regolato, che può portare finanche alla sostituzione della clausola controversa;
- l'art. 46 del citato decreto n. 165/2001 attribuisce specifiche competenze all'ARAN, quale legale rappresentante in sede di contrattazione collettiva nazionale delle pubbliche amministrazioni, le quali possono avvalersi dell'assistenza dell'Agenzia ai fini della contrattazione integrativa;
- il sistema, che prevede particolari poteri del Giudice del lavoro in caso di controversie giudiziali, risponde all'esigenza di garantire che norme che investono i rapporti di lavoro dei lavoratori di una determinata categoria vengano applicate, interpretate e se del caso modificate secondo procedure che ne garantiscano l'uniformità sul territorio nazionale, in ossequio ai principi costituzionali, attraverso la consensualità propria degli accordi sindacali o l'imparzialità di una pronuncia giudiziale.

Vi è, poi, da sottolineare il fatto che l'Ente, prima di investire questa Sezione in funzione consultiva, ha avanzato analoghi quesiti all'ARAN e l'IGOP, che hanno espresso parere negativo, e al Dipartimento della Funzione Pubblica che non ha risposto.

In realtà, mentre non rientrano sicuramente nell'ambito di competenza della Magistratura contabile eventuali quesiti inerenti, ad esempio, le modalità di costituzione dei fondi disciplinate in sede di contrattazione collettiva nazionale, si ritiene che siano invece attratte alla sfera di valutazione delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti le questioni concernenti modalità applicative della contrattazione decentrata e, in specie, la distribuzione delle risorse aggiuntive accantonate nel bilancio dell'ente, per i riflessi indotti sulla gestione finanziaria e

contabile dell'ente medesimo (cfr. delibera Lombardia/287/2010/par del 4 marzo 2010).

Va, inoltre, evidenziato come l'art. 54, co. 3 quinquies, del D. Lgs. n. 150/2009, riprendendo ed ampliando la disciplina contenuta nell'art. 67 del D. L. n. 112/2008, convertito nella legge n. 133/2008, abbia previsto una espressa competenza delle Sezioni regionali della Corte nella materia della contrattazione integrativa, estesa alla verifica dei vincoli posti dalle leggi finanziarie e dalla contrattazione collettiva di primo livello (sull'attività e le modalità del controllo si richiama la deliberazione n. 41 in data 17 dicembre 2009 della Corte a Sezioni riunite).

"E' evidente che se alla magistratura contabile è assegnato un compito di verifica a posteriori delle modalità applicative della contrattazione collettiva decentrata non è precluso, a priori, intervenire in sede consultiva per contribuire ad evitare erronee applicazioni normative, fermo restando, ovviamente, ogni autonomo potere decisionale dell'ente" (cfr. delibera Lombardia/287/2010/PAR).

2. Venendo allo specifico quesito sollevato dal Comune di Garbagnate Milanese, si ritiene opportuno richiamare l'art. 15 del CCNL 1 aprile 1999 che, nel disciplinare le dotazioni dell'apposito fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività, prevede che ".....ove nel bilancio dell'ente sussista la relativa capacità di spesa, le parti verificano l'eventualità dell'integrazione...delle risorse economiche di cui al comma 1, sino ad un importo massimo corrispondente all'1,2% su base annua, del monte salari dell'anno 1997, esclusa la quota relativa alla dirigenza" (comma 2) e che "gli importi previstipossono essere resi disponibili solo a seguito del preventivo accertamentodelle effettive disponibilità di bilancio dei singoli enti....." (comma 4).

Ai sensi dell'art. 4, commi 1 e 2, del CCNL 31 luglio 2009, inoltre, costituiscono prerequisiti essenziali perché gli enti possano procedere all'integrazione delle risorse destinate al finanziamento della contrattazione decentrata integrativa:

- il rispetto del Patto di stabilità interno per il triennio 2005-2007 ed anche per il 2008 (se sono riconosciute risorse aggiuntive nel limite dell'1,5% del monte salari 2007);
- il rispetto delle vigenti disposizioni in tema di contenimento della spesa di personale;
- l'attivazione di rigorosi sistemi di valutazione delle prestazioni e delle attività dell'amministrazione;
- un dato rapporto percentuale tra l'ammontare della spesa per il personale e quello delle entrate correnti (non superiore al 38% in caso di risorse aggiuntive nel limite dell'1% del monte salari 2007).

A sua volta, l'art. 54 del recente decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, introduce significative modifiche all'art. 40 del D. Lgs. n. 165/2001, stabilendo tra l'altro che "Le pubbliche amministrazioni attivano autonomi livelli di contrattazione collettiva integrativa, nel rispetto.....dei vincoli di bilancio risultanti dagli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione " (comma 3-bis) e che "...gli enti locali possono destinare risorse aggiuntive alla contrattazione integrativa nei limiti stabiliti dalla contrattazione nazionale e nei limiti dei parametri di virtuosità fissati per la spesa di personale dalle vigenti disposizioni, in ogni caso nel rispetto dei vincoli di bilancio e del patto di stabilità e di analoghi strumenti del contenimento della spesa" (comma 3-quinquies).

Anche se le disposizioni del comma 3 – quinquies citato "trovano applicazione dai contratti sottoscritti successivamente alla data di entrata in vigore del decreto legislativo di attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15", è legittimo sostenere, coerentemente con i canoni interpretativi contenuti nella relazione illustrativa alla bozza di contratto poi stipulato il 31 luglio 2009, che gli enti siano comunque tenuti a rispettare, oltre ai requisiti di carattere generale di cui all'art. 4, anche gli obiettivi del Patto di stabilità interno e le disposizioni sul contenimento della spesa per il personale (art. 1, commi 557 e 562, della legge n. 296/2006 e successive modificazioni ed integrazioni) anche per l'anno 2009, anno di riferimento della disciplina contrattuale.

Coerentemente, anche l'incremento delle altre risorse variabili previste dall'art. 15, co 2, CCNL 1 aprile 1999, già deciso dall'Ente sulla base di una necessariamente adeguata valutazione delle disponibilità di bilancio e della propria capacità di spesa, non potrebbe in alcun caso derogare alle disposizioni imperative delle leggi finanziarie in tema di rispetto dei vincoli del Patto di stabilità interno e di contenimento della spesa del personale, vincoli che si estendono anche sul versante delle risorse integrative decentrate

D'altra parte, questa Sezione, pronunciandosi sul quesito di un ente locale concernente le condizioni necessarie per procedere all'incremento di risorse decentrate (cfr. Lombardia/345/2009/PAR del 18 giugno 2009), aveva avuto modo di affermare che tra tali condizioni doveva intendersi ricompreso anche il principio tendenziale di riduzione della spesa per il personale, in applicazione dell'art. 1, co. 557, della legge n. 296/2006, da assicurare anche attraverso una oculata determinazione dei fondi da destinare al finanziamento della contrattazione integrativa. Nell'occasione, la Sezione osservò che l'obbligo di riduzione della spesa potesse essere derogato anche relativamente alle risorse destinate alla contrattazione integrativa in presenza delle condizioni previste dall'art. 3, co. 120,

della legge n. 244/2007 (ora abrogato per effetto della riscrittura dell'art. 1, co. 557, della legge 296/2006 operata dal D.L. 78/2010).

Emerge nitidamente, sia dalla disciplina di carattere generale che da quella specifica di settore, che la parte variabile della retribuzione può essere riconosciuta solo se correlata al raggiungimento di specifici obiettivi, che giustificano appunto un compenso aggiuntivo e dedicato, ma soprattutto all'esistenza della "relativa capacità di spesa", e, quindi, della compatibilità della spesa medesima con gli obiettivi ed i vincoli del Patto di stabilità interno.

L'affermazione è tanto più sostenibile quando – come nel caso prospettato dal Comune di Garbagnate Milanese – lo sfioramento degli obiettivi del Patto 2009 riguarda "un importo di molto superiore alle risorse" destinate alla contrattazione decentrata e si evidenzia un significativo scostamento dei risultati della gestione rispetto ai saldi finanziari obiettivo.

In definitiva, la normativa vigente impone che la destinazione di risorse alla contrattazione integrativa decentrata sia coerente con l'esigenza di contenere gli oneri aggiuntivi nei limiti dei vincoli imposti dal legislatore in materia di Patto interno di stabilità e di contenimento della spesa per il personale.

Ad analoghe conclusioni perviene l'Aran in sede di risposta a specifico quesito sollevato dallo stesso Comune di Garbagnate Milanese con l'articolato parere n. 3140/10 del 4 giugno 2010, contenente affermazioni e canoni interpretativi che questa Sezione ritiene di condividere, nonchè l'IGOP secondo cui "il vigente CCNL .. subordina l'attribuzione di risorse decentrate variabili al rispetto del Patto di stabilità interno. In assenza di tale elemento le risorse medesime non sono erogabili".

I vincoli e le condizioni richiamati non sono ovviamente assimilabili alle sanzioni o limitazioni amministrative che, per legge, conseguono al mancato rispetto del Patto di stabilità e trovano doverosa applicazione nell'esercizio successivo a quello di riferimento (nel caso il 2010).

3. In conclusione, la Sezione afferma, alla luce della legislazione e degli approdi ermeneutici nella specifica materia, che gli enti pubblici locali, nella deliberazione e successiva erogazione delle risorse integrative aggiuntive, sono comunque tenuti a rispettare gli obiettivi posti dal Patto di stabilità interno e le norme vigenti che impongono il contenimento delle spese di personale.

Tant'è, che in caso di "superamento dei vincoli finanziari" posti alla contrattazione, accertato dalle Sezioni regionali di controllo della Corte, la legge pone l'obbligo di recupero nell'ambito della sessione negoziale successiva e che, nei casi di violazione dei vincoli e dei limiti di legge, le clausole contrattuali "sono nulle, non possono essere applicate e sono sostituite ..". (art. 40, co 3 –quinquies D.Lgs 165/2001).

Lo sfioramento dei vincoli di spesa e la violazione delle regole del Patto, pertanto, costituiscono eventi impeditivi non derogabili all'erogazione di risorse decentrate, anche se a suo tempo deliberate ed impegnate.

PQM

nelle considerazioni espresse è il parere della Corte.

Il Relatore
(Cons Angelo Ferraro)

Il Presidente
(Dott. Nicola Mastropasqua)

depositata in Segreteria
il 04 ottobre 2010
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)