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 (relatore)
dott. Massimo Valero	Referendario
dott. Alessandro Napoli	Referendario
dott.ssa Laura De Rentiis	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio del 26 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;

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 nota n. 29043 di protocollo del 15 ottobre 2010, con la quale il Sindaco del comune di Gussago (BS) ha richiesto un parere in materia di contabilità pubblica afferente il fondo delle risorse decentrate per l'anno 2011.

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. 131/2003;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta del Sindaco del comune di Gussago (BS);

Udito il relatore dott. Gianluca Braghò;

FATTO

Con nota n. 29043 di protocollo del 15 ottobre 2010, l'amministrazione comunale di Gussago (MI) ha posto un quesito in ordine alla composizione del fondo delle risorse decentrate per l'anno 2011.

Il comune di Gussago non ha rispettato il patto di stabilità per l'esercizio finanziario 2009 e conseguentemente nel 2010 non ha incrementato il fondo per le risorse decentrate nella parte variabile; nel corso dello stesso anno è intervenuto il D.L. 78/2010 convertito in Legge 122/2010 la quale all'art. 9, comma 2 *bis*, ha previsto per il triennio 2011-2013 il blocco dell'ammontare complessivo delle risorse decentrate prendendo come riferimento proprio l'anno 2010.

Il Sindaco precisa che l'Ente rispetterà il patto di stabilità per l'anno 2010 e che per l'anno 2011 prevede economie sulle spese del personale. Ciò premesso, chiede se sia possibile incrementare il fondo per le risorse decentrate per l'anno 2011, nel rispetto del tetto di spesa del personale dell'anno precedente. La mancata possibilità di tale adeguamento determinerebbe di fatto il consolidarsi nel tempo di una delle sanzioni previste per il mancato rispetto del patto di stabilità che ricadrebbe solo sui dipendenti, con l'effetto di rendere inefficace qualsiasi strumento di incentivazione del personale previsto dal D. Lgs. n. 150/2009.

AMMISSIBILITA' SOGGETTIVA

La richiesta di parere di cui sopra 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 131/2003, 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, con riferimento ai parametri derivanti dalla natura della funzione consultiva prevista dalla normazione sopra indicata.

Con particolare riguardo all'individuazione dell'organo legittimato a inoltrare le richieste di parere dei Comuni, si osserva che il Sindaco del comune è l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere in quanto riveste il ruolo di rappresentante dell'ente ai sensi dell'art. 50 T.U.E.L.

Pertanto, la richiesta di parere è ammissibile soggettivamente poiché proviene dall'organo legittimato a proporla.

AMMISSIBILITA' OGGETTIVA

Con riguardo alle condizioni di ammissibilità oggettiva, la richiesta di parere, allo stato degli atti, non interferisce con le funzioni di controllo o giurisdizionali svolte dalla magistratura contabile e neppure con alcun altro giudizio civile o amministrativo che sia in corso.

Inoltre, il quesito riveste "carattere generale" in quanto è diretto ad ottenere indicazioni relative alla corretta applicazione di norme valide per la generalità degli enti di tipologia simile al comune richiedente; nonché, rientra nella materia della contabilità pubblica, poiché attiene alla disciplina contenuta in leggi finanziarie, sul contenimento e sull'equilibrio della spesa pubblica, incidente sulla formazione e gestione del bilancio dell'ente, in relazione alle norme che disciplinano la spesa per il personale.

Si osserva che i limiti alla legittimazione oggettiva vanno 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; la nozione di contabilità pubblica in senso lato, dunque, investe tutte le ipotesi di impiego di denaro pubblico, oltre che tutte le materie di bilanci pubblici, di procedimenti di entrate e di spesa, di contrattualistica che tradizionalmente e pacificamente rientrano nella nozione.

In senso ostativo alla resa del parere, senza peraltro voler esaurire la casistica, va posta parimenti in luce l'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.

Nel caso di specie, la richiesta attiene alla possibilità di incrementare il fondo per le risorse decentrate per l'anno 2011, ovvero investe una questione di diretto impatto, sia finanziario che contabile, in materia di spese di personale dell'ente locale.

Per i suesposti motivi, la richiesta di parere proveniente dal sindaco del comune di Gussago è ammissibile e può essere esaminata nel merito.

MERITO

La richiesta di parere sottende una duplice questione che deve essere affrontata in ordine logico. La prima concerne le conseguenze sulle scelte dell'ente locale in materia di spesa di personale qualora non si sia rispettato il Patto di stabilità nell'anno precedente. La seconda investe il cumulo di strumenti vincolistici sulla dinamica retributiva e sugli incentivi ai dipendenti per il triennio 2011-2013.

Quanto al primo profilo, l'Ente interessato dichiara nelle premesse della richiesta di non aver rispettato il patto di stabilità interno per l'anno 2009.

Sotto tale aspetto il quesito richiama le considerazioni giuridiche già ripetutamente espresse in sede consultiva da questa Sezione con numerose deliberazioni, tra le quali si annoverano, proprio in materia di possibilità d'incrementare il fondo per le risorse decentrate conseguentemente alla violazione del Patto nell'anno precedente, le decisioni nn. 68/2010/PAR, 596/2010/PAR e 724/2010/PAR.

Giova ancora una volta richiamare i principi di diritto che sostengono le argomentazioni della Sezione in ragione del divieto di aumentare risorse decentrate nell'anno successivo alla violazione del Patto di stabilità quale conseguenza dell'applicazione delle sanzioni previste dalla legge finanziaria.

In particolare, il Collegio ha tenuto a precisare come il rispetto degli obiettivi e dei vincoli del patto di stabilità interno, le cui disposizioni attuative "costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica" ai sensi degli art. 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione, rappresenti per l'ente locale un ineludibile obbligo giuridico, la cui violazione concreta comunque un illecito.

Conseguentemente il legislatore ha definito il quadro delle limitazioni che devono essere applicate agli enti locali nell'anno successivo a quello dell'inadempienza (art. 61, comma 10, e 77 bis, commi 20 e 21, del D.L. 112 convertito nella L. 133/08), fra le quali rileva il divieto di procedere a qualunque forma di assunzione del personale, comprese le modalità alternative all'assunzione.

Si determina in tal modo la corretta estensione normativa connessa con l'applicazione della sanzione al fine di evitare pratiche elusive dell'obbligo di contenimento delle spese di personale.

Ne consegue ulteriormente che la limitazione amministrativa investe anche le maggiori prestazioni lavorative o il maggior impegno professionale delle risorse umane

in servizio, i cui maggiori oneri sono coperti dalle risorse decentrate di parte variabile.

Infatti, rappresenta un principio incontrastato presso la magistratura contabile subordinare le possibilità concrete di integrare le risorse finanziare destinate alla contrattazione decentrata integrativa al rispetto dei vincoli di finanza pubblica, quindi del patto di Stabilità, in coerenza, altresì, con i vincoli del quadro normativo delineato dall'art. 1, comma 557, della legge n. 296/2006 (Legge finanziaria 2007).

Tale interpretazione trova ulteriore conferma nell'art. 40, comma 3 *quinquies*, T.U. Pubbl. Imp., il quale recita testualmente 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".

Come già affermato da questa Sezione nel parere n. 596/2010/PAR, la limitazione amministrativa, conseguente alla violazione del patto di stabilità interno per l'anno 2009, opera nell'anno 2010 anche per la contrattazione integrativa che ha ad oggetto le risorse contenute nel fondo destinato alle risorse incentivanti connesse con la contrattazione decentrata che soggiace ai vincoli di finanza pubblica alla stregua del nesso normativo fra patto di stabilità e principio della riduzione della spesa del personale di cui all'art. 1, comma 557, legge 296/06.

Alla luce delle suesposte argomentazioni, il predetto fondo rientra nel novero delle risorse aggiuntive di cui all'art. 40, comma 3 *quinquies*, T.U. Pubbl. Imp. Che fissa quale presupposto della loro destinazione alla contrattazione integrativa "in ogni caso" il rispetto del patto di stabilità (Lombardia/596/2010/PAR dell'11 maggio 2010).

In tale contesto normativo si sono inserite le disposizioni di invarianza contrattuale connesse con l'entrata in vigore del D.L. 31 maggio 2010 n.78, convertito con modificazioni nella legge finanziaria 30 luglio 2010, n.122.

Per quel che concerne la seconda questione da affrontare nel contesto del parere, l'art. 9, comma 2 *bis*, ha previsto per il triennio 2011-2013 il blocco dell'ammontare complessivo delle risorse decentrate prendendo come riferimento proprio l'anno 2010.

Il legislatore, muovendo da un'ottica diversa rispetto al regime sanzionatorio irrogato per il mancato rispetto del Patto di stabilità, ha inteso congelare la dinamica retributiva del pubblico impiego per un triennio al fine di contenere la spesa pubblica per esigenze di stabilità economica-finanziaria della Nazione.

In altri termini, in presenza di enti locali che non hanno rispettato il Patto di stabilità nell'anno 2009, i due effetti (sanzionatorio e vincolistico) si cumulano, pur operando su piani e finalità diverse.

Le due normative contengono disposizioni cogenti e fortemente incisive sull'autonomia dell'amministrazione locale.

La disciplina vincolistica introdotta con la legge 30 luglio 2010, n.122 non ammette deroghe in virtù del coordinamento della finanza pubblica aggregata e dell'eccezionalità della crisi finanziaria che avvolge l'attuale ciclo economico.

Pertanto l'obiezione mossa al sistema vincolistico afferente il consolidarsi nel tempo di una delle sanzioni previste per il mancato rispetto del Patto di stabilità non ha pregio giuridico, poiché non considera la connessione temporale fra i due sistemi normativi volti al contenimento della spesa di personale.

Quanto poi all'effetto negativo sulla dinamica retributiva dei dipendenti, attesa l'impossibilità attuare qualsiasi strumento di incentivazione del personale previsto dal D. Lgs. n. 150/2009, l'affermazione resta relegata a una circostanza fattuale rientrante nella tipica sfera di valutazione della politica finanziaria compiuta dal legislatore e non assurge a criterio per orientare l'interpretazione delle norme in gioco.

In sintesi, il comune di Gussago in materia di trattamento del fondo per le risorse decentrate nella quota variabile è soggetto alla disciplina sanzionatoria connessa alla violazione dei vincoli del Patto di stabilità nell'anno 2009 e al regime d'invarianza della dinamica retributiva per il triennio 2011-2013 prescritto dalla legge 30 luglio 2010, n.122.

P.Q.M.

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione

Il Relatore
(Dott. Gianluca Braghò)

Il Presidente
(Dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria
il 27/10/2010
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)