



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. Angelo Ferraro	Consigliere
dott. Giancarlo Astegiano	I Referendario
dott. Gianluca Braghò	Referendario
dott. Massimo Valero	Referendario
dott. Alessandro Napoli	Referendario
dott.ssa Laura De Rentiis	Referendario

nell'adunanza del 6 maggio 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, e ss.m.i.;

Visto il Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267;

Vista la Legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la nota prot. n. 5308/10 del 22 aprile 2010, con la quale il Sindaco del Comune di Locate di Triulzi 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 Locate di Triulzi.

Udito il relatore Consigliere Antonio Caruso

PREMESSA

Con nota in data 22 aprile 2010, il Sindaco del Comune di Locate di Triulzi ha chiesto alla Sezione di rendere apposito parere in merito alla interpretazione e alla corretta portata applicativa dell'accezione "risorse aggiuntive" recata nel disposto legislativo di cui al comma 3 quinquies dell'art. 40 del Decreto Legislativo n. 165 del 2001 e s.m.i.

Il richiedente, premesso che l'ente non ha rispettato il patto di stabilità per l'anno 2009; che nel fondo per le politiche delle risorse umane e per la produttività dell'anno 2009 l'amministrazione comunale ha stanziato, rispetto al fondo consolidato, le risorse previste dall'art. 15, comma 2 e dall'art. 15, comma 5, del CCNL, che hanno finanziato progetti di PEG di miglioramento quali-quantitativi dei servizi; che detta amministrazione municipale si trova nella necessità di garantire per il 2010 alcuni servizi per la cittadinanza; infine, riportato uno stralcio della riferita norma, chiede lumi al Collegio in ordine al se:

- *" per "risorse aggiuntive", citate in premessa nel D. L.vo 165/2001 l'ente debba considerare un ulteriore incremento rispetto al fondo dell'anno scorso, comprensivo delle risorse variabili di cui all'art. 15 comma 2 e comma 5;*
- *se "per risorse aggiuntive" debba considerarsi invece qualsiasi ulteriore incremento rispetto al fondo consolidato al netto delle risorse variabili stanziate lo scorso anno".*

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 attivazione 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".

Allo stato, non essendo ancora insediato in Lombardia il Consiglio delle autonomie, previsto dall'art. 123 della Costituzione (come modificato dall'art. 7 l. cost. n. 3/2001), 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. L’ambito oggettivo va oggi integrato con le nuove attribuzioni conferite alla Corte dei conti dall’art. 67, commi 8 e seguenti del D.L. 122/2008 convertito nella l. n. 133/2008.

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.

Il quesito in esame risponde ai requisiti indicati sopra e, pertanto, è da ritenere ammissibile e può essere esaminato nel merito.

NEL MERITO

Nella richiesta di parere l’Ente interessato dichiara nelle premesse di non aver rispettato il patto di stabilità interno per l’anno 2009.

Sotto tale profilo il quesito richiama le considerazioni giuridiche già ripetutamente espresse, in sede consultiva, da questa Sezione con numerose deliberazioni, tra le quali la pronuncia n. 68 del 2010.

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), che possono essere così riassunte:

1. Riduzione del 5% dei contributi ordinari;
2. obbligo di contenere gli impegni di spesa corrente nei limiti dell'importo annuale minimo registrato nell'ultimo triennio;
3. divieto di ricorrere all'indebitamento per finanziare investimenti;
4. divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di co.co.co. e di somministrazione;
5. divieto di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi dei limiti relativi al personale;
6. rideterminazione dell'indennità di funzione e gettoni di presenza agli amministratori in modo da assicurare una riduzione del 30 per cento rispetto all'ammontare risultante alla data del 30 giugno 2008.

Le norme sono di immediata applicazione per gli enti che accertano il mancato rispetto del patto di stabilità interno per il 2009 e pertanto, con specifico riferimento al personale, viene posto il divieto di procedere a qualunque forma di assunzione nell'anno 2010, comprese le modalità alla stessa alternative, quali vanno considerate le maggiori prestazioni lavorative o il maggior impegno professionale delle risorse umane in servizio (deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Lombardia n. 345 del 2009), i cui maggiori oneri sono coperti dalle risorse decentrate di parte variabile, tra le quali anche quelle di cui all'art. 15, comma 5, menzionato nelle premesse in fatto.

Rappresenta un principio incontrastato presso la magistratura contabile subordinare le possibilità concrete di integrare le risorse finanziarie 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).

Si tratta di un principio normato anche dal legislatore laddove recita, ai sensi dell'art 40, comma 3 quinquies, del Testo unico sul pubblico impiego 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”, il cui ambito operativo non può non ricomprendere anche quelle risorse contenute nel fondo di cui all’art 15, comma 5, del CCNL 1° aprile 1999.

Questo comma consente che in caso di attivazione di nuovi servizi o di processi di riorganizzazione di quelli esistenti, ai quali sia correlato un aumento delle prestazioni del personale in servizio cui non possa farsi fronte attraverso la razionalizzazione delle strutture e le risorse finanziarie disponibili o che comunque comportino un incremento delle dotazioni organiche, gli enti possano valutare anche l’entità delle risorse necessarie per sostenere i maggiori oneri del trattamento economico accessorio del personale da impiegare nelle nuove attività e ne individuano la relativa copertura nell’ambito delle capacità di bilancio.

Si tratta di una disposizione contrattuale singolare e di una certa complessità alla cui comprensione certamente ha contribuito l’Aran che ha enunciato i criteri per la sua corretta applicazione ai fini dell’incremento delle risorse decentrate variabili.

Nello specifico, l’Agenzia in parola indica alcune condizioni indefettibili di seguito enumerate:

- le maggiori risorse devono servire a compensare maggiori servizi;
- i miglioramenti devono essere concreti e concretamente verificabili attraverso standard ed indicatori;
- le risorse devono essere quantificate con criteri trasparenti e ragionevoli, analiticamente illustrati nella relazione da allegare al contratto decentrato; le risorse possono essere rese disponibili solo a consuntivo, dopo aver accertato i risultati, e devono essere previste nel bilancio annuale.

L’organo in questione ha, poi, illuminato le amministrazioni in ordine ai principali passaggi in cui dovrebbe snodarsi l’iter di utilizzo dell’anzidetto fondo riassumibili nei punti che seguono:

- individuare i bisogni degli utenti, quindi dei servizi, su cui si vuole intervenire per realizzare miglioramenti quali-quantitativi;
- definire il progetto di miglioramento dei servizi, indicando gli obiettivi da conseguire, gli standard di risultato, i tempi di realizzazione, i sistemi di verifica a consuntivo;

- quantificare le risorse finanziarie variabili da portare ad incremento del fondo e definirne lo stanziamento in bilancio e nel Peg;
- stabilire nel contratto decentrato le condizioni alle quali le risorse aggiuntive possono essere rese disponibili;
- verificare e certificare, a consuntivo, da parte dei servizi di controllo interno, i livelli di risultato in rapporto agli standard predefiniti;
- erogare le somme in relazione ai livelli di risultato certificati, secondo i criteri stabiliti nel contratto decentrato.

Traendo le fila, emerge nitidamente come le risorse variabili per cui è interesse possano essere riconosciute solo alla ricorrenza delle predette condizioni affiancate alle valutazioni preventivamente operate dall'Amministrazione.

Esaminati la natura, i limiti ed i contenuti delle risorse per cui l'organo di vertice del comune ha formulato la richiesta di parere, sottoposta all'attenzione di questa sezione, si deve conclusivamente ribadire l'enunciato già espresso da questo organo magistratuale nel senso della soggezione dell'incremento delle risorse previsto dall'art. 15, comma 5, del CCNL 1 aprile 1999, ai vincoli di finanza pubblica, quindi del patto, oltre che al principio di riduzione della spesa del personale di cui all'art. 1, comma 557, della legge n. 296/2006, con ciò facendole rientrare – per l'analogo regime giuridico previsto - nel novero delle risorse aggiuntive di cui all'art. 40, comma 3 quinquies, del Decreto Legislativo n. 165 del 2001, che fissa quale presupposto della loro destinazione alla contrattazione integrativa “in ogni caso” il rispetto del patto di stabilità.

P.Q.M.

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore
(Antonio Caruso)

Il Presidente
(Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria
11 maggio 2010
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)