



REPUBBLICA ITALIANA

LA

CORTE DEI CONTI

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 – relatore
dott. Gianluca Braghò	Referendario
dott. Massimo Valero	Referendario
dott. Alessandro Napoli	Referendario
dott. Laura De Rentiis	Referendario

nell'adunanza del 25 gennaio 2011

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 legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, commi 166 e seguenti;

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 in data 13 dicembre 2010, con la quale il Sindaco del Comune di Seregno (MB) ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla predetta richiesta;

Udito il relatore, Giancarlo Astegiano;

PREMESSO CHE

Il Sindaco di Seregno ha posto alla Sezione un quesito concernente la possibilità di comprendere nel computo dell'incentivo che in base alla contrattazione integrativa può essere destinato ai dipendenti che al di fuori dell'orario di lavoro abbiano svolto attività istruttoria in merito alle domande di sanatoria edilizia non anche i proventi derivanti dall'oblazione prevista dal co. 41 dell'art. 32 del d.l. n. 269, conv. dalla legge n. 326 del 2003, oltre alla quota di incremento dei diritti prevista dal co. 40 dello stesso art. 32.

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 Sindaco del Comune di Seregno, la Sezione osserva quanto segue.

In merito all'ammissibilità della richiesta

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta proveniente dal Comune di Seregno 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 questa particolare forma 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 di interferenza, 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, anche richiamando il contenuto del parere n. 1046 in data 10 dicembre 2010, osserva che il Sindaco del Comune di Seregno ha formulato un quesito inerente l'interpretazione di una disposizione normativa che presenta un'incidenza finanziaria sia sugli equilibri di bilancio che sulle modalità di utilizzo di una risorsa particolare, i proventi derivanti dalle oblazioni previste per la definizione delle domande di sanatoria edilizia.

Conseguentemente, la richiesta di parere in esame risponde ai requisiti indicati sopra e pertanto, è da ritenere ammissibile e può essere esaminata nel merito.

Il quesito posto dal Sindaco del Comune di Seregno

Il Sindaco del Comune di Seregno, richiamando il disposto dell'art. 32, co. 40 del d.l. n. 269 del 2003, convertito dalla legge 326 del 2003 che prevede la possibilità che i diritti e oneri relativi all'istruttoria delle domande di sanatoria edilizia possano

essere incrementati in misura non superiore al 10%, destinando il relativo importo a progetti finalizzati allo svolgimento dell'istruttoria da parte dei dipendenti dell'ente locale al di fuori dell'ordinario orario di lavoro, ha posto alla Sezione un quesito inerente la possibilità di destinare ad anche i proventi derivanti dalla quota parte di spettanza dei Comuni del conguaglio dell'oblazione prevista dal co. 41 dell'art. 32 dello stesso decreto.

La Sezione ha reso già un parere inerente la qualificazione giuridica dell'incentivo previsto dall'art. 32, co. 40 del d.l. 30 settembre 2003, n. 269, conv. dalla legge 24 novembre 2003, n. 326 (delibera n. 1046, in data 10 dicembre 2010).

La questione posta dal Sindaco del Comune di Seregno riguarda la possibilità di assimilare alla disciplina giuridica prevista dal co. 40 dell'art. 32, che conferisce in modo specifico alle Amministrazioni locali interessate la possibilità di procedere ad un incremento, non superiore al 10% dei proventi relativi ai diritti ed oneri previsti per il rilascio delle domande di sanatoria edilizia, quella del successivo co. 41 che riguarda la quota parte spettante ai Comuni dei proventi derivanti dalle oblazioni, inerenti i procedimenti di sanatoria edilizia. In sostanza, il richiedente domanda se anche una parte dei proventi derivanti dalle oblazioni riferite alle domande di sanatoria possa essere utilizzata per costituire il fondo per l'incentivazione del personale dipendente.

L'esame congiunto delle disposizioni contenute nei commi 40 e 41 del citato art. 32 conduce ad una risposta positiva.

Da un lato, infatti, il legislatore ha delimitato in modo chiaro ed univoco la facoltà degli enti locali di destinare una parte dei proventi inerenti le domande di sanatoria edilizia all'incentivo del personale che effettua l'istruttoria al di fuori dell'orario di lavoro, prevedendo che al fine di definire le pratiche edilizie arretrate, all'ente locale è concesso di applicare un incremento in misura non superiore al 10% dei diritti ed oneri previsti per il rilascio del titolo abilitativo che deve essere destinato, nell'ambito dei progetti definiti in sede di contrattazione integrativa, ad incentivare il personale che effettua l'istruttoria oltre l'orario di lavoro ordinario (co. 40, dell'art. 32). Si tratta di una disposizione eccezionale che non prevede l'utilizzo di una risorsa ordinaria per l'incentivazione dell'attività del personale, poiché il compenso incentivante è dato da uno specifico incremento degli ordinari diritti ed oneri, finalizzato all'istruttoria delle pratiche.

Dall'altra, allo stesso modo, il co. 41 prevede che *"al fine di incentivare la definizione delle domande di sanatoria"* il 50 per cento delle somme riscosse a titolo di conguaglio dell'oblazione, prevista dall'art. 35, co. 14, della legge 28 febbraio 1985, n. 47, sia devoluto al Comune interessato. La norma non specifica che la quota parte del conguaglio debba essere destinata all'incentivo del personale, ma prevede che la stessa abbia quale finalità l'incentivazione della definizione delle domande di sanatoria.

Il legislatore ha ritenuto, quindi, di destinare una quota pari al 50 per cento del conguaglio dell'oblazione ai Comuni, lasciando, però, agli enti locali la discrezionalità di individuare la destinazione delle somme relative, nell'ambito della finalità di definire sollecitamente le pratiche di sanatoria edilizia.

Deve ritenersi, quindi, che ciascun ente possa decidere in autonomia la destinazione delle somme previste dal co. 41 dell'art. 32, nel rispetto della finalità di concludere l'esame delle domande di sanatoria edilizia prevista dal legislatore, e, conseguentemente, possa utilizzarle per la costituzione del fondo per l'incentivazione del personale dipendente che svolga attività istruttoria delle domande di sanatoria edilizia al di fuori dell'ordinario orario di lavoro.

P.Q.M.

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione

Il Relatore
(Giancarlo Astegiano)

Il Presidente
(Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria
25 gennaio 2011
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)