



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

composta dai Magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Giancarlo Astegiano	Consigliere
dott. Gianluca Braghò	Referendario
dott. Massimo Valero	Referendario
dott. Alessandro Napoli	Referendario (relatore)

**nella camera di consiglio del 25 ottobre 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 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. 8383 del 31.05.2011 (prot. c.c. n. 4764 del 07.06.2011) con cui il Sindaco del Comune di Cardano al Campo (VA) ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Atteso che con deliberazioni nn. 435/2011, 436/2011 e 437/2011 del 5 luglio 2011 la Sezione ha sottoposto al Presidente della Corte dei Conti la valutazione, ai sensi dell'art. 17 comma 31 del d.l. n. 78/2009 convertito in l. n. 102/2009, in ordine all'opportunità di rimettere alle Sezioni Riunite della Corte dei Conti la questione di massima sulla latitudine applicativa dell'art. 9 comma 2 *bis* della l. n. 122/2010;

Vista la deliberazione della Corte dei Conti – Sezioni Riunite in sede di controllo n. 51 del 4 ottobre 2011;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza del 25 ottobre 2011 per deliberare sulla richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Cardano al Campo (VA);

Udito il relatore, Alessandro Napoli;

#### **PREMESSO CHE**

Con nota n. 8383 del 31 maggio 2011 (prot. c.c. n. 4764 del 07.06.2011) il Sindaco del Comune di Cardano al Campo (VA) si interroga sul possibile incremento delle risorse decentrate finalizzate al trattamento economico accessorio del personale.

L'organo rappresentativo dell'Amministrazione locale osserva quanto segue: ai sensi dell'art. 15 comma 1 lett. d) CCNL Regioni ed autonomie locali del 1.4.1999, come modificato dall'art. 4 comma 4 del CCNL del 5.10.2001, presso ciascun ente, a decorrere dal 1.1.1999, sono annualmente destinate alla attuazione della nuova classificazione del personale, fatto salvo quanto previsto nel comma 5, secondo la disciplina del CCNL del 31.3.1999, nonché a sostenere le iniziative rivolte a migliorare la produttività, l'efficacia e l'efficienza dei servizi, la quota delle risorse che possono essere destinate al trattamento economico accessorio del personale nell'ambito degli introiti derivanti dall'applicazione dell'art. 43 della legge n. 449 del 1997, con particolare riferimento alle seguenti iniziative:

- a) contratti di sponsorizzazione ed accordi di collaborazione con soggetti privati ed associazioni senza fini di lucro, per realizzare o acquisire a titolo gratuito interventi, servizi, prestazioni, beni o attività inseriti nei programmi di spesa ordinari con il conseguimento dei corrispondenti

risparmi;

- b) convenzioni con soggetti pubblici e privati diretti a fornire ai medesimi soggetti, a titolo oneroso, consulenze e servizi aggiuntivi rispetto a quelli ordinari;
- c) contributi dell'utenza per servizi pubblici non essenziali o, comunque, per prestazioni verso terzi paganti, non connesse a garanzia di diritti fondamentali.

D'altro canto l'art. 9 comma 1 e comma 2 *bis* della l. n. 122/2010 pongono limiti, rispettivamente, al trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti nonché all'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale.

Tutto ciò premesso, a causa del mancato rispetto del patto di stabilità nell'anno 2007, il Comune di Cardano al Campo (VA) non ha potuto procedere agli incrementi delle risorse decentrate previste dall'art. 8, commi 1 e 2, del CCNL 01.04.2008, né è stato possibile prevedere risorse aggiuntive per l'attivazione di nuovi servizi o di processi di riorganizzazione finalizzati ad un accrescimento di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 15, comma 5, del CCNL Regioni ed Autonomie locali del 01.04.1999.

In considerazione dell'incapienza del fondo delle risorse decentrate, è stata, inoltre, rimodulata l'articolazione oraria del personale del servizio di polizia locale, con la soppressione dei turni giornalieri di lavoro e la conseguente sospensione dell'erogazione dell'indennità di turno.

Nel quesito il Sindaco rileva che occorre ripristinare, in relazione alle esigenze organizzative e di servizio, turni giornalieri di lavoro per il servizio di polizia locale, mediante rotazione del personale in prestabilite articolazioni giornaliera, al fine di garantire l'effettuazione di pattugliamenti serali, almeno nel periodo estivo. Il numero degli agenti di polizia locale in servizio non permette una diversa articolazione oraria, a garanzia di tali esigenze.

Alla luce di quanto esposto, il Sindaco chiede se sia possibile, in sede di prima applicazione per l'anno 2011, in riferimento alle limitazioni poste dal D.L. n. 78/2010 convertito in L. n. 122/2010, utilizzare quota degli introiti derivanti dall'applicazione dell'art. 43 della L. n. 449/1997 (proventi derivanti dalle sponsorizzazioni) per il trattamento economico accessorio del personale e, in particolare, per finanziare l'indennità di turno del personale di polizia locale e potenziamento dei servizi.

### **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 Cardano al Campo (VA), la Sezione evidenzia quanto segue.

### **AMMISSIBILITA'**

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se le sopracitate richieste rientrino nell'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 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.

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 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 risulta ammissibile, oltre che sul piano soggettivo, anche su quello oggettivo coinvolgendo l'esegesi di una disposizione finanziaria finalizzata al contenimento della spesa di personale.

### **MERITO**

In via preliminare, è necessario osservare che la singola decisione gestoria oggetto del quesito è frutto di una valutazione propria dell'ente medesimo, nel rispetto delle previsioni legali e contrattuali, rientrando nelle prerogative esclusive dei relativi organi decisionali. L'Amministrazione, peraltro, in sede di esercizio della propria discrezionalità potrà tenere conto dei principi ermeneutici sviluppati nel presente parere.

Come noto, l'art. 9 comma 2 *bis* della l. n. 122/2010 dispone quanto segue: *"a decorrere dal 1 gennaio 2011 e sino al 31 dicembre 2013 l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle Amministrazioni di cui all'art. 1 comma 2 del decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165, non può superare il corrispondente importo dell'anno 2010, ed è comunque automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio"*

Il Collegio osserva che, sulla scorta di quanto statuito dalle Sezioni Riunite della Corte dei Conti con deliberazione n. 51/2011 alla luce del quadro normativo di riferimento e della *ratio* che ne costituisce il fondamento, l'art. 9 comma 2 *bis* precitato è una disposizione di stretta interpretazione. Sicché, in via di principio, essa non sembra possa ammettere deroghe od esclusioni (cfr. anche Sezione regionale di controllo per il Veneto n. 285/2011), in quanto la regola generale voluta dal legislatore è quella di porre un limite alla crescita

dei fondi della contrattazione integrativa destinati alla generalità dei dipendenti dell'ente pubblico.

Ferma tale enunciazione generale, il Supremo Consesso della Magistratura contabile ha ritenuto escluse dall'ambito applicativo del predetto art. 9 comma 2 *bis* le sole risorse di alimentazione dei fondi destinate a remunerare prestazioni professionali tipiche di soggetti individuati o individuabili e che potrebbero essere acquisite attraverso il ricorso all'esterno dell'amministrazione pubblica con possibili costi aggiuntivi per il bilancio dei singoli enti. In tali ipotesi dette risorse alimentano il fondo in senso solo figurativo, dato che esse non sono poi destinate a finanziare gli incentivi spettanti alla generalità del personale dell'amministrazione pubblica.

In relazione al quesito in oggetto ed in ossequio all'esegesi nomofilattica delle Sezioni Riunite, il Collegio segnala che detta caratteristica ricorre per quelle risorse finalizzate ad incentivare prestazioni poste in essere per la progettazione di opere pubbliche, in quanto si tratta di risorse correlate allo svolgimento di prestazioni professionali specialistiche offerte da personale qualificato in servizio presso l'amministrazione pubblica. Peraltro, laddove le amministrazioni pubbliche non disponessero di personale interno qualificato, dovrebbero ricorrere al mercato attraverso professionisti esterni con possibili aggravii di costi per il bilancio dell'ente interessato. Deve aggiungersi, con specifico riferimento a tale tipologia di prestazione professionale, che essa afferisce ad attività sostanzialmente finalizzata ad investimenti.

Caratteristiche analoghe presentano le risorse che affluiscono al fondo per remunerare le prestazioni professionali dell'avvocatura interna (comunale/provinciale), in quanto, anche in questo caso, si tratta di prestazioni professionali tipiche la cui provvista all'esterno potrebbe comportare aggravii di spesa a carico dei bilanci delle amministrazioni pubbliche.

Al contrario, le risorse che alimentano il fondo derivanti dal recupero dell'ICI o, come nel quesito in oggetto, da contratti di sponsorizzazione non si sottraggono alla regola generale sopra indicata, nel senso cioè che devono essere computate ai fini della determinazione del tetto di spesa posto al fondo per la contrattazione integrativa dall'art. 9 comma 2 *bis*, citato. Infatti, esse - a differenza delle risorse destinate ai progettisti interni (e agli avvocati comunali/provinciali), attività qualificate dalle specifiche caratteristiche sopra ricordate - sono potenzialmente destinabili alla generalità dei dipendenti dell'ente attraverso lo svolgimento della contrattazione integrativa.

In conclusione, per quanto concerne più specificamente il quesito posto dal Comune di Cardano al Campo (VA), le risorse che alimentano il fondo derivanti da contratti di sponsorizzazione devono essere computate ai fini della determinazione del tetto di spesa posto al fondo per la contrattazione integrativa dall'art. 9 comma 2 *bis* della l. n. 122/2010.

**P.Q.M.**

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

L'Estensore  
(dott. Alessandro Napoli)

Il Presidente  
(dott. Nicola Mastropasqua)

Depositato in Segreteria il  
8 novembre 2011  
Il Direttore della Segreteria  
(dott.ssa Daniela Parisini)