

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

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Giuseppe Roberto Mario Zola	Consigliere
dott. Gianluca Braghò	Primo referendario
dott. Massimo Valero	Primo referendario
dott. Alessandro Napoli	Referendario
dott. Laura De Rentiis	Referendario
dott. Donato Centrone	Referendario (relatore)
dott. Francesco Sucameli	Referendario
dott. Cristiano Baldi	Referendario

nella camera di consiglio del 24 aprile 2012

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 del 18 aprile 2012 con la quale il Commissario straordinario del Comune di Senago 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 sopra indicata richiesta;

Udito il relatore, dott. Donato Centrone

Premesso che

Il Commissario straordinario del Comune di Senago, con nota del 18 aprile 2012, ha formulato una richiesta di parere relativamente all'interpretazione dell'art. 15 commi 2 e 4 del CCNL Comparto Regioni Enti Locali del 01/04/1999 in tema di modalità di costituzione ed integrazione del fondo destinato alla contrattazione integrativa.

In particolare, il Commissario straordinario chiede chiarimenti in ordine all'ammissibilità dell'integrazione tardiva del fondo, parte variabile, per l'anno 2011, ex art. 15 comma 2 del CCNL del 01/04/1999, a seguito di ricognizione e attestazione dei processi di razionalizzazione e riorganizzazione posti in essere dall'ente nel corso dell'anno 2011.

La mancata tempestiva formalizzazione sarebbe ascrivibile alla congiuntura straordinaria che ha interessato l'ente nel 2011, a seguito dello scioglimento del Consiglio comunale per dimissioni dei consiglieri in data 14/04/2011 e successiva nomina del Commissario straordinario per la gestione provvisoria in data 18/04/2011, accompagnata al mutamento nelle figure di direzione e controllo dell'ente. La riformulazione degli indirizzi politici, amministrativi ed organizzativi avrebbe inciso fortemente su tutte le procedure, ivi compresa quella per la corretta integrazione del fondo ai sensi dell'art. 15 comma 2. Il commissario specifica pure che:

- a seguito di n. 4 dimissioni, di cui n. 2 tra personale incaricato di posizione organizzativa, sono stati avviati processi di razionalizzazione e riorganizzazione della macchina amministrativa che si sono tradotti in una revisione della macroorganizzazione, con istituzione di n. 2 nuovi servizi (affari generali e valorizzazione del patrimonio);

- con l'approvazione del Piano esecutivo di gestione sono stati stabiliti obiettivi di produttività e qualità per tutti i settori in cui è articolata la struttura organizzativa e un obiettivo comune legato al contenimento delle spese ed alla razionale gestione delle risorse assegnate;

- l'ente ha garantito la copertura finanziaria delle risorse decentrate prevedendo adeguati stanziamenti sia per le risorse stabili che per le risorse variabili, incluso l'importo previsto ex art. 15 del CCNL 1.4.1999 commi 2 e 4, in sede di approvazione del bilancio di previsione anno 2011;

- l'ente ha rispettato le vigenti disposizioni legislative in materia di contenimento della spesa di personale.

Precisa infine che la volontà del Comune di Senago è di riconoscere ed erogare le risorse aggiuntive collegate agli obiettivi di produttività e qualità assegnati nel corso del 2011 a tutti i dipendenti.

Chiede pertanto se sia conforme alle norme di contabilità pubblica, in osservanza di leggi nazionali, regionali e contrattuali, effettuare nel corso del 2012 una delibera ricognitoria dei processi di razionalizzazione e riorganizzazione attivati, dei risultati di produttività raggiunti e delle economie generate, in osservanza e con le modalità di cui all'art. 15 comma 2 del CCNL, riservando alle attestazioni degli organi di controllo interno il raggiungimento degli stessi.

In merito all'ammissibilità della richiesta

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 Commissario straordinario del Comune di Senago, la Sezione osserva quanto segue.

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta proveniente dal Comune rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti 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 ed 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 dell'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 (si rinvia, per tutte, alla Delibera della Sezione del 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 per l'attivazione di questa particolare forma di collaborazione, è ormai consolidato l'orientamento che vede, nel caso del Comune, il Sindaco quale organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere, in quanto riveste il ruolo di rappresentante dell'ente ai sensi dell'art. 50 TUEL.

Il presente presupposto soggettivo sussiste nel quesito richiesto dal comune di Senago con nota del 18 aprile 2012. Infatti l'istanza è firmata dal Commissario straordinario per la gestione provvisoria del comune che, ai sensi dell'art. 141 del TUEL, svolge le funzioni attribuite dal decreto del Presidente della Repubblica di scioglimento del Consiglio comunale e, pertanto, appare legittimato all'inoltro di richieste di parere.

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare che la disposizione contenuta nel comma 8 dell'art. 7 della legge 131 deve essere raccordata con il precedente comma 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 comma 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.

La Sezione delle Autonomie, nell'adunanza del 27 aprile 2004, ha fissato principi e modalità per l'esercizio dell'attività consultiva, modificati ed integrati con le successive delibere n.5/AUT/2006 e n.9/SEZAUT/2009. In queste ultime si è precisato che la funzione consultiva non può intendersi come consulenza generale agli enti, ma ristretta esclusivamente alla materia contabile pubblica, quindi a quanto attiene ai bilanci pubblici e alle norme e ai principi che disciplinano la gestione finanziaria e del patrimonio, o comunque limitata a temi di carattere generale sempre nella materia contabile, con esclusione di richieste di parere che comportino valutazioni nel merito di procedimenti amministrativi già adottati o da adottarsi.

Si è detto inoltre che le questioni compatibili con il ruolo istituzionale delle sezioni regionali di controllo debbono riguardare questioni di carattere generale, con esclusione di quelle che comportano valutazioni su specifici casi concreti di gestione.

Inoltre, 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.

Tanto premesso, la richiesta di parere del Comune di Senago, nella misura in cui chiede un parere interpretativo di norma presente nel testo di un contratto collettivo nazionale di lavoro, non può ritenersi ammissibile.

Il quesito non pare attenerci alla materia della "contabilità pubblica" (come delineata dalle pronunce delle Sezioni Riunite della Corte, nonché della Sezione Autonomie), alla quale la legge limita la funzione consultiva delle Sezioni regionali.

Le Sezioni Riunite nella delibera n. 54/2010 hanno precisato, infatti, che non sono condivisibili "linee interpretative che ricomprendano nel concetto di contabilità pubblica qualsivoglia attività degli Enti che abbia, comunque, riflessi di natura finanziaria, comportando, direttamente o indirettamente, una spesa, con susseguente fase contabile attinente all'amministrazione della stessa ed alle connesse scritture di bilancio".

L'ausilio consultivo deve riferirsi all'esegesi di normative e conseguenti atti applicativi che "disciplinano in generale l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina dei bilanci ed i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione della spesa, l'indebitamento, la rendicontazione ed i relativi controlli" (Sezioni Riunite, Delibera n. 54 del 17 novembre 2010).

Può altresì riguardare l'interpretazione di norme disciplinanti le "modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica – espressione della potestà legislativa concorrente di cui all'art. 117, comma 3, della Costituzione – contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio". Le Sezioni Riunite, nella citata Delibera n. 54 del 17 novembre 2010, evidenziano infatti come talune materie (quali quella concernente il personale, l'attività di assunzione, cui è equiparata quella afferente le progressioni di carriera, la mobilità, gli incarichi di collaborazione con soggetti esterni, i consumi intermedi ecc.), in considerazione della rilevanza dei pertinenti segmenti di spesa, che rappresentano una parte consistente di quella corrente degli Enti locali, idonea ad influire sulla rigidità strutturale dei relativi bilanci – vengono a costituire inevitabili riferimenti cui ricorrere, nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica, per il conseguimento di obiettivi di riequilibrio finanziario, cui sono, altresì, preordinate misure di contenimento della complessiva spesa pubblica, nel quadro dei principi individuati dalla giurisprudenza costituzionale. Ne consegue "la previsione legislativa di limiti e divieti idonei a riflettersi, come detto, sulla sana gestione finanziaria degli Enti e sui pertinenti equilibri di bilancio".

Pertanto ulteriori materie, estranee, nel loro nucleo originario, alla "contabilità pubblica", in una visione dinamica dell'accezione, che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri, possono ritenersi ad essa riconducibili, per effetto della particolare considerazione riservata dal Legislatore, nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica.

Ciò limitatamente, tuttavia, precisano le Sezioni Riunite, alle "questioni che riflettono problematiche interpretative inerenti alle suddette statuizioni recanti i menzionati limiti e divieti, strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di contenimento della spesa ed idonei a ripercuotersi sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui relativi equilibri di bilancio".

Quanto esposto, in tema di limiti all'ammissibilità della richiesta di pareri in materia di contabilità pubblica, induce a ritenere parzialmente ammissibile il quesito posto dal comune di Senago.

Quest'ultimo concerne, in sostanza, non l'interpretazione e applicazione di un testo legislativo in materia di contabilità o recante limiti a particolari aggregati di spesa nel quadro di precisi obiettivi di finanza pubblica (come per esempio i precetti posti dall'art. 9 del d.l. n. 78/2010, su cui ripetutamente la Sezione si è pronunciata), ma di un articolo di un contratto collettivo nazionale di lavoro.

Come ribadito, anche recentemente, dalle Sezioni Riunite nella deliberazione 56/CONTR/11 del 2 novembre 2011, "in sede consultiva e di nomofilachia, le Sezioni della Corte dei conti non possono rendere parere sull'interpretazione e sul contenuto della norma del contratto collettivo nazionale di lavoro.....poiché, come più volte specificato, l'interpretazione delle norme contrattuali rientra nelle funzioni che il legislatore ha attribuito all'ARAN."

Le Sezioni riunite si sono pronunciate al riguardo anche con Delibera n. 50/CONTR/2010, nella quale hanno evidenziato che "l'interpretazione delle clausole dei contratti collettivi trova una sua compiuta disciplina nel decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165."

Inoltre è stato precisato che, "in base ad un costante orientamento (cfr. ex multis anche Sezione delle autonomie n. 5/AUT/2006 del 17 febbraio 2006), non possono ritenersi ammissibili, al fine di scongiurare possibili interferenze e condizionamenti, i quesiti che formano oggetto di esame da parte di altri Organi".

Quanto esposto risulta costantemente osservato dalla scrivente Sezione regionale, da ultimo nel parere n. 15 del 19/01/2012.

Esame nel merito

L'esame del merito deve essere di conseguenza limitato alla valutazione di conformità alle norme di contabilità pubblica, in osservanza delle leggi nazionali e regionali, dell'adozione, nel corso del 2012, di una delibera ricognitoria dei processi di razionalizzazione e riorganizzazione

attivati, dei risultati di produttività raggiunti e delle economie generate, finalizzata all'integrazione del fondo per la contrattazione decentrata, ai sensi dell'art. 15 commi 2 e 4 del CCNL del 01/04/1999, e conseguente erogazione di una quota della retribuzione di risultato ai dipendenti del comune relativamente ad obiettivi conseguiti nel corso del 2011.

Rimandando all'analisi della normativa contrattuale la valutazione della ricorrenza dei presupposti e dei requisiti per l'integrazione prospettata (cfr. artt. 15 e 17 CCNL 01/04/1999; artt. 31 e 32 CCNL 22/01/2004), nei limiti in cui l'operazione sia legittimata dalle richiamate norme del CCNL, la delibera di ricognizione adottata nel corso del 2012 non potrà avere effetti relativamente al bilancio dell'esercizio 2011, chiuso al 31/12/2011 (cfr. art. 162 comma 3 del TUEL).

Pertanto, ammesso che le norme contrattuali possano legittimare un'eventuale integrazione del fondo alimentante le risorse decentrate, al fine di riconoscere ai dipendenti, nel 2012, una quota della retribuzione di risultato per obiettivi conseguiti nel corso del 2011, la gestione contabile di queste somme avviene nel corrente esercizio finanziario (2012).

Da ciò consegue che all'esercizio in corso faranno carico i relativi impegni di spesa (anche ai fini dell'incidenza sul patto di stabilità) e che sempre a quest'ultimo occorre far riferimento per valutare il rispetto dei tetti posti all'evoluzione individuale e complessiva della spesa per il personale, per esempio dall'art. 9 del d.l. n. 78/2010, convertito nella legge n. 122/2010 (tetti che dovranno tener conto di tali risorse aggiuntive).

In particolare il fondo per la contrattazione integrativa del personale, al cui interno confluiscono le risorse previste dall'art. 15 commi 2 e 4 del CCNL 01/04/1999, potrà essere integrato, nel 2012, dalle somme derivanti dagli indicati commi, nella misura in cui, comunque, complessivamente non si superi l'importo stanziato (o meglio, costituito ai sensi delle pertinenti norme del CCNL) nel 2010 (cfr. art. 9 comma 2 bis del d.l. n. 78/2010 e le interpretazioni fornite, a fini applicativi, dal Ministero dell'Economia e delle Finanze con Circolare n. 35819 del 15 aprile 2011 e dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti nella delibera n. 51 del 04/10/2011).

Rimane da valutare il caso in cui, invece, il comune istante, nel corso del 2011, abbia non solo stanziato le somme in bilancio (come attestato nella richiesta di parere), ma anche effettuato l'impegno delle medesime in sede di verifica dei risultati conseguiti dai dipendenti. In questa ipotesi l'eventuale distribuzione della quota di retribuzione aggiuntiva derivante dalla disponibilità, in seguito all'accertamento delle economie da razionalizzazione (nei limiti in cui, come sopra esposto, le regole della contrattazione collettiva nazionale lo permettano), delle risorse previste dall'art. 15 commi 2 e 4 del CCNL, sarà imputata ai residui (ex artt. 185, 190 e 216 TUEL).

Anche in tal caso l'ente deve accertare, altresì, che l'ammontare delle risorse destinate alla contrattazione integrativa, questa volta nell'importo stanziato e impegnato nel 2011, non superi la mole del fondo per la contrattazione costituito nel 2010 (cfr. art. 9 comma 2 bis del d.l. n.

78/2010). In questa occasione, infatti, l'eventuale distribuzione delle risorse, già impegnate nel 2011, nel successivo esercizio 2012, rileva ai soli fini del pagamento, mentre il pregresso impegno incide ai fini del rispetto delle norme di contenimento della spesa per il personale del 2011 (così come sul patto di stabilità del medesimo esercizio).

P.Q.M.

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore
(Donato Centrone)

Il Presidente
(Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria

26/04/2012

Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)