



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

composta dai Magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Giuseppe Zola	Consigliere
dott. Gianluca Braghò	Primo Referendario
dott. Alessandro Napoli	Referendario
dott.ssa Laura De Rentiis	Referendario
dott. Donato Centrone	Referendario
dott. Francesco Sucameli	Referendario (relatore)
dott. Cristiano Baldi	Referendario
dott. Andrea Luberti	Referendario

nella camera di consiglio del 3 ottobre 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 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 (T.U.E.L.);

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. 8588 pervenuta in data 24 settembre 2012, con la quale il Comune di Cosio Valtellino (SO), ha chiesto un parere nel quadro delle competenze attribuite alla Corte dei conti dalla legge n. 131 del 2003;

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

Udito il relatore, Francesco Sucameli.

OGGETTO DEL PARERE

Richiamato l'art. 40, comma 3-*quinquies* del D.lgs. n. 165/2001, nella parte in cui dispone 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 Comune chiede se il rispetto dei vincoli di bilancio cui si riferisce la norma siano quelli dell'anno precedente ovvero sia necessario assicurarne il rispetto anche in via prospettica, in fase di previsione e stanziamento.

Segnatamente, il Comune rappresenta di avere osservato, nell'anno precedente, tanto il patto di stabilità, quanto la disciplina vincolistica; inoltre, l'Amministrazione civica fa presente di essere in linea, anche in ottica previsionale, con la specifica disciplina vincolistica della dinamica retributiva, collettiva ed individuale, disposta dall'art. 9 del D.L. n. 78/2010, conv. L. n. 122/2010 (commi 1 e 2-bis, concernenti l'invarianza della spesa 2012 per trattamento economico complessivo individuale rispetto al 2010 e contenimento del totale delle risorse destinate al trattamento accessorio 2012, nei limiti del 2010).

Peraltro, in base alle proiezioni ricavabili dal bilancio di previsione, l'Amministrazione civica ritiene che, alla fine del corrente esercizio finanziario, non raggiungerà l'obiettivo di annuale e progressiva riduzione della spesa del personale (art. 1, comma 557, della L. n. 296/2006, finanziaria 2007), a causa dello stanziamento disposto per alimentare uno dei fondi per la contrattazione integrativa e decentrata.

PREMESSA

La funzione consultiva delle Sezioni regionali è inserita nel quadro delle competenze attribuite alla Corte dei conti dalla legge n. 131 del 2003 (recante la disciplina d'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3).

Pertanto, la prima questione che si pone, riguardo al descritto quesito, è quella del rispetto delle condizioni di legge per accedere alla funzione consultiva della Corte. A tal fine si rammenta che ai sensi dell'art. 7, comma 8, della citata legge n. 131 del 2003, Regioni, Province e Comuni possono chiedere alle Sezioni regionali – di norma tramite il Consiglio delle

autonomie locali, se istituito – pareri in materia di contabilità pubblica, nonché ulteriori forme di collaborazione ai fini della regolare gestione finanziaria, dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

AMMISSIBILITÀ SOGGETTIVA

Con particolare riguardo all'individuazione dell'organo legittimato a inoltrare le richieste di parere dei Comuni, si osserva che, per consolidata giurisprudenza, gli enti elencati dalla legge possono rivolgersi direttamente alla Corte in funzione consultiva, senza passare necessariamente dal Consiglio delle autonomie locali.

Poiché il sindaco è l'organo istituzionalmente legittimato a rappresentare l'ente, la richiesta di parere è proposta dall'organo legittimato a proporla ed è pertanto soggettivamente ammissibile.

AMMISSIBILITÀ OGGETTIVA

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo di ammissibilità del quesito, in premessa occorre rammentare che la disposizione contenuta nell'art. 7, comma 8, della legge 131/2003 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.

Secondo le Sezioni riunite della Corte dei conti – intervenute con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art. 17, comma 31 del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102 – il concetto di contabilità pubblica deve essere incentrato 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 in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri (Deliberazione del 17 novembre 2010, n. 54).

La richiesta in epigrafe concerne i limiti alla possibilità di incrementare il fondo per le risorse decentrate per l'anno 2012; pertanto, poiché attiene una questione in materia di spese di personale dell'ente locale, di diretto impatto sulla sua gestione finanziaria e contabile, si conclude che la stessa può essere dichiarata oggettivamente ammissibile.

MERITO

1. Il Comune intende conoscere quali siano i limiti che – in sede di programmazione degli stanziamenti – derivano con riguardo alla destinazione di fondi alla contrattazione

decentrata, per effetto della sopra richiamata disposizione contenuta all'art. 40, del D.lgs. 30 marzo 2001 n. 165 (T.U.L.P.I.).

L'Amministrazione civica fa presente di essere in regola con la stessa disposizione ove la si interpreti come riferita alla rendicontazione dei risultati dell'anno precedente; non invece ove avesse una valenza anche in chiave di programmazione finanziaria (bilancio di previsione e relativi assestamenti).

La prefata disposizione (rubricato "*Contratti collettivi nazionali e integrativi*"), per quanto qui interessa, al comma 3-*quinquies*, introdotto dall'art. 54 del d.lgs. 27 ottobre 2009 n. 150, prevede che: «*La contrattazione collettiva nazionale dispone, per le amministrazioni di cui al comma 3 dell'articolo 41, le modalità di utilizzo delle risorse indicate all'articolo 45, comma 3-bis, individuando i criteri e i limiti finanziari entro i quali si deve svolgere la contrattazione integrativa. Le regioni, per quanto concerne le proprie amministrazioni, e 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 "fondo per il miglioramento delle risorse e della produttività", di cui l'ente fa menzione nella richiesta di parere, rientra nel novero delle risorse aggiuntive di cui all'art. 40, comma 3-*quinquies*, T.U.L.P.I., che fissa quale presupposto della loro destinazione alla contrattazione integrativa "in ogni caso" il rispetto del Patto di stabilità e dei vincoli finanziari in materia di personale (Lombardia/596/2010/PAR).

Tanto premesso, per quanto la norma – a prima lettura – sembri condizionare la facoltà di incremento delle risorse per la contrattazione decentrata alla sola retrospettiva osservanza del Patto di stabilità e della relativa disciplina vincolistica (avendo come riferimento il trascorso esercizio finanziario ed il suo rendiconto), la costante giurisprudenza della Corte dei Conti (Sez. Veneto delibera n. 37/2010/PAR; Sez. Lombardia delibera n. 972/2010/PAR; da ultimo, Sezione Piemonte delibera n. 29/2012/PAR e Sezione Lombardia delibera n. 368/2012/PRSE) ha evidenziato che gli enti pubblici locali, nella deliberazione e successiva erogazione delle risorse integrative aggiuntive, sono tenuti "in ogni caso" a rispettare gli obiettivi posti dal Patto di stabilità interno e le norme vigenti che impongono il contenimento delle spese di personale, quindi anche in sede previsionale.

Del resto, tali vincoli sono dettati a tutela dell'unità economica della Repubblica e per il concorso degli enti alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica; pertanto costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica ai sensi degli artt. 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione (cfr. art. 1 comma 676 L. 296/2006, art. 77-bis D.L. n. 112/2008 conv. in L. n. 133/2008). Detto in altri termini, la funzione principale

di una simile disciplina, in quanto di coordinamento, è di assicurare *ex ante* il raggiungimento degli obiettivi considerati nevralgici nell'ottica dell'unità economico-giuridica della Repubblica.

A riprova di ciò, si osserva che in caso di superamento dei vincoli finanziari posti alla contrattazione, accertato dalle Sezioni regionali di controllo della Corte, la legge pone l'obbligo di recupero nell'ambito della sessione negoziale successiva e che, nei casi di violazione dei vincoli e dei limiti di legge, le clausole contrattuali sono nulle, non possono essere applicate e sono sostituite (art. 40, comma 3-*quinquies* T.U.L.P.I). Lo sfioramento dei vincoli di spesa e la violazione delle regole del Patto, pertanto, costituiscono eventi impeditivi non derogabili all'erogazione di risorse decentrate, anche se a suo tempo deliberate ed impegnate.

Ne consegue che gli enti pubblici locali, nella deliberazione e successiva erogazione delle risorse integrative aggiuntive, in osservanza di un principio di prudenza, corollario di quello più generale di sana gestione finanziaria, sono comunque tenuti a rispettare gli obiettivi posti dal Patto di stabilità interno e le norme vigenti che impongono il contenimento delle spese di personale anche con riferimento all'esercizio finanziario venturo o in corso, attraverso lo strumento del bilancio di previsione e i relativi assestamenti.

In forza dei richiamati principi e in coerenza, altresì, con i vincoli del quadro normativo delineato dall'art. 1, comma 557 della L. n. 296/2006, le possibilità concrete di integrare le risorse finanziarie destinate alla contrattazione decentrata integrativa vanno dunque subordinate al rispetto del Patto di stabilità e dei vincoli finanziari sia nell'anno precedente che in quello di destinazione di tali risorse.

P.Q.M.

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

L'estensore
(Dott. Francesco Sucameli)

Il Presidente
(Dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria il
4 ottobre 2012
Il Direttore della Segreteria
(Dott.ssa Daniela Parisini)