



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

Delibera n. 29/2012/SRCPIE/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, nell'adunanza del 21 marzo 2012, composta dai Magistrati:

Dott. Enrica LATERZA	Presidente
Dott. Mario PISCHEDDA	Consigliere
Dott. Gianfranco BATTELLI	Consigliere
Dott. Giancarlo ASTEGIANO	Consigliere
Dott. Giuseppe Maria MEZZAPESA	Primo Referendario
Dott. Walter BERRUTI	Primo Referendario relatore
Dott. Alessandra OLESSINA	Primo Referendario

Visto l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R. D. 12 luglio 1934 n. 1214 e successive modificazioni;

Vista la L. 14 gennaio 1994 n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

Vista la deliberazione n. 14/2000 delle Sezioni riunite della Corte dei conti, adottata nell'adunanza del 16 giugno 2000, concernente il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti come modificato dalla delibera del Consiglio di Presidenza n. 229 del 19/06/2008;

Vista la L. 5 giugno 2003 n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla L. cost. 18 ottobre 2001 n. 3 e, in particolare, l'art. 7, comma 8;

Visto l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato e modificato dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 17 febbraio 2006, n. 5;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite di questa Corte n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;

Vista la richiesta di parere proveniente dal Comune di Tortona n. 2357 del 26 gennaio 2012, pervenuta, tramite il Consiglio delle Autonomie locali, il 10 febbraio successivo e recante un quesito sull'interpretazione dell'art. 40 comma 3 *quinquies* del D.lgs. n. 165/2001;

Vista l'Ordinanza n. 9/2012, con la quale il Presidente di questa Sezione di controllo ha convocato la Sezione per l'odierna seduta e ha nominato relatore il Primo Referendario Dott. Walter BERRUTI;

Udito il relatore;

Ritenuto in

FATTO

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 patto di stabilità cui far riferimento sia quello dell'anno in cui si sta valutando il mantenimento di risorse variabili da destinare al Fondo risorse decentrate ovvero quello dell'anno precedente.

DIRITTO

La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è prevista dall'art. 7, comma 8 L. n. 131/2003, che, innovando il sistema delle

tradizionali funzioni della Corte dei conti, dispone che le regioni, i comuni, le province e le città metropolitane possano chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

Con deliberazione del 27 aprile 2004, la Sezione delle Autonomie ha adottato gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, evidenziando, in particolare, i soggetti legittimati alla richiesta e l'ambito oggettivo della funzione.

Occorre pertanto verificare preliminarmente la sussistenza dei requisiti, soggettivo e oggettivo, di ammissibilità.

1. La legittimazione a richiedere pareri è circoscritta ai soli enti previsti dall'art. 7, comma 8 L. n. 131/2003, stante la natura speciale della funzione consultiva intestata alla Corte.

La richiesta di parere in esame proviene dal Comune di Tortona, è stata sottoscritta dal suo Sindaco ed è pervenuta tramite il C.A.L. Essa, dunque, sotto il profilo soggettivo, è ammissibile.

2. I pareri sono previsti, dalla L. n. 131/2003, esclusivamente nella materia della contabilità pubblica.

L'ambito oggettivo di tale locuzione, in conformità a quanto stabilito dalla Sezione Autonomie nei citati atti d'indirizzo, deve ritenersi riferito alla *"attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo, in particolare, la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli"*.

Da ultimo, le Sezioni riunite in sede di controllo, nell'esercizio della funzione di orientamento generale ex art. 17, comma 31 D.L. n. 78/2009 conv. in L. n. 102/2009, hanno evidenziato che, in una visione dinamica della contabilità pubblica - che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri - talune materie, estranee, nel loro nucleo originario, alla contabilità pubblica, possono ritenersi ad essa riconducibili per effetto della particolare considerazione loro riservata dal legislatore

nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica (Del. n. 54/2010). Si è precisato, infatti, che la funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo nei confronti degli Enti territoriali deve svolgersi anche riguardo a quesiti che siano connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica, e in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio.

La funzione consultiva, poi, non può rivolgersi a quesiti che implicino valutazioni di comportamenti amministrativi oggetto d'iniziativa giudiziarie, anche eventuali, proprie della Procura della stessa Corte dei conti, né può avere ad oggetto condotte suscettibili di essere sottoposte all'esame di organi della giurisdizione ordinaria, contabile o tributaria, al fine di evitare che i pareri prefigurino soluzioni non conciliabili con successive pronunce giurisdizionali.

Infine, possono rientrare nella funzione consultiva della Corte dei conti le sole richieste di parere volte a ottenere un esame da un punto di vista astratto e su temi di carattere generale.

Al riguardo va ribadito il principio giurisprudenziale consolidato per cui la richiesta di parere, pur essendo originata da un'esigenza dell'Amministrazione di gestire una fattispecie concreta, deve essere finalizzata ad ottenere indicazioni sulla corretta interpretazione di principi, norme ed istituti riguardanti la contabilità pubblica, che poi spetterà all'Amministrazione applicare al caso di specie, non potendo essere rivolta ad ottenere indicazioni specifiche per l'attività gestionale concreta. In caso contrario l'attività consultiva della Corte si risolverebbe, di fatto, in una sorta di co-amministrazione.

La richiesta, riguardando l'interpretazione di norme che, per fini di tutela degli equilibri di finanza pubblica, fissano limiti massimi alla spesa degli enti locali (nella specie, per le risorse da destinare alla contrattazione integrativa) rientra, con le precisazioni di cui sopra, nella materia della contabilità pubblica.

3. L'art. 40 del D.lgs. 30 marzo 2001 n. 165 (rubricato "*Contratti collettivi nazionali e integrativi*") al comma 3 *quinquies*, introdotto dall'art. 54 del D.Lgs. 27 ottobre 2009 n. 150, prevede, per quanto qui interessa, 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.*"

Questa Sezione, con riguardo alla norma citata, ha già avuto modo di evidenziare (cfr. par. n. 96 del 7 dicembre 2010 e n. 26 del 24 febbraio 2011) che le più recenti norme di contrattazione collettiva nazionale e le disposizioni legislative in materia di pubblico impiego, espressione delle politiche per il personale avviate negli ultimi anni, sono improntate, da un lato, alla correlazione degli incrementi retributivi alla produttività, nell'ambito di una finalità di ottimizzazione del lavoro pubblico e dell'efficienza della pubblica amministrazione, dall'altro lato, al rispetto dei vincoli finanziari che derivano allo Stato italiano dall'appartenenza alla Comunità europea. Pertanto, ferma la competenza delle sedi sindacali per quanto riguarda la definizione o l'interpretazione delle norme di contrattazione collettiva alla luce delle nuove disposizioni introdotte dal D.lgs. n. 150/2009, nonché la discrezionalità dell'Amministrazione nell'attribuzione delle risorse aggiuntive, è stato ribadito che tale potestà decisoria deve essere improntata a criteri prudenziali, previa verifica della compatibilità con la sana gestione finanziaria dell'Ente stesso, della quale gli equilibri di bilancio, i vincoli del Patto di stabilità e i limiti di contenimento della spesa per il personale costituiscono profili imprescindibili.

Tali vincoli, dettati ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e del concorso degli enti alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, costituiscono inoltre 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).

Ne consegue che gli enti pubblici locali, nella deliberazione e successiva erogazione delle risorse integrative aggiuntive, 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. Tant'è 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 co. 3 *quinquies* D.Lgs 165/2001). Lo sfornamento 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.

Ciò posto, quanto all'individuazione in concreto del requisito del rispetto del patto di stabilità cui la norma in esame rinvia senza altre specificazioni, va osservato, sulla scorta della Sezione Lombardia di questa Corte (cfr., *ex multis*, parere 11 maggio 2010 n. 596), che il legislatore ha definito il quadro delle limitazioni che devono essere applicate agli enti locali nell'anno successivo a quello della violazione del patto di stabilità interno (art. 61 comma 10, 77 bis commi 20 e 21, 76 comma 4 del D.L. n. 112/2008 convertito nella L. n. 133/08), quali: la riduzione del 5% dei contributi ordinari, l'obbligo di contenere gli impegni di spesa corrente nei limiti dell'importo annuale minimo registrato nell'ultimo triennio, il divieto di ricorrere all'indebitamento per finanziare investimenti, il 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, il divieto di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi dei limiti relativi al personale, la rideterminazione dell'indennità di funzione e dei 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. In particolare, con specifico riferimento al personale, il divieto di procedere a qualunque forma di assunzione in caso mancato rispetto del patto nell'esercizio precedente (ex art. 76, comma 4 D.L. n. 112 cit.) va esteso alle modalità alla stessa alternative, come vanno considerate le maggiori prestazioni lavorative o il maggior impegno professionale delle risorse umane in servizio, i cui maggiori oneri sono coperti dalle risorse decentrate di parte variabile.

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 nell'anno precedente a quello di destinazione di tali risorse.

Per altro verso, va considerato che la spesa inizia a gravare sul bilancio comunale nell'esercizio in cui si dispone la destinazione delle ridette risorse aggiuntive. Ciò comporta che, impedendo la violazione delle regole del patto, come già sopra rilevato, l'erogazione di risorse decentrate, anche se a suo tempo deliberate e impegnate, vada presa in considerazione anche la situazione contabile di tal esercizio, che, già in sede previsionale, dovrà garantire il rispetto del patto di stabilità (cfr. sull'obbligo di osservanza del patto di stabilità in sede di bilancio di previsione degli enti locali, l'art. 77-bis comma 12 D.L. n. 112/2008 cit.).

In conclusione, per la verifica del rispetto del patto di stabilità, condizione cui la legge subordina la destinazione di risorse aggiuntive alla contrattazione integrativa decentrata, occorre aver riguardo all'esercizio precedente, nonché all'esercizio in corso al momento della destinazione delle risorse.

P.Q.M.

Nelle suesposte considerazioni è il parere di questa Sezione.

Copia del parere sarà trasmessa a cura del Direttore della Segreteria all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

Così deliberato in Torino nella camera di consiglio del 21 marzo 2012.

Il Primo Referendario Relatore

F.to Dott. Walter BERRUTI

Il Presidente

F.to Dott.ssa Enrica LATERZA

Depositato in Segreteria il **23 marzo 2012**

Il funzionario preposto

F.to Dott. Federico SOLA