



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

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Giuseppe Zola	Consigliere
Primo Referendario	dott. Gianluca Braghò
dott. Paolo Bertozzi	Referendario
dott. Andrea Luberti	Referendario
dott. Cristian Pettinari	Referendario
dott. ssa Marta D'Auria	Referendario
dott. Giovanni Guida	Referendario
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	Referendario (relatore)

nella camera di consiglio del 6 marzo 2014

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 26 febbraio 2014 con la quale il Sindaco del Comune di Cinisello Balsamo ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica (prot. Corte dei Conti n. 2177

del 26 febbraio 2014); Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per la camera di consiglio odierna per deliberare sulla sopra indicata richiesta; Udito il relatore, dott.ssa Sara Raffaella Molinaro

Premesso che

Il Sindaco del Comune di Cinisello Balsamo, con nota 26 febbraio 2014 (prot. Corte dei Conti n. 2177 del 26 febbraio 2014), ha formulato una richiesta di parere in merito *"alla possibilità di estendere agli accordi di programma ex art. 34 del d. lgs. 18 agosto 2000 n. 267, nonché agli accordi di collaborazione di cui all'art. 15 della legge n. 241/1990, la possibilità che gli introiti derivanti dalla sottoscrizione di detti accordi e che vanno ad alimentare le risorse variabili del fondo per la contrattazione decentrata, ai sensi dell'art. 15, comma 1, lettera d), possano eventualmente superare il limite del fondo 2010, fissato dall'art. 9, comma 2 bis del d.l. 78/2010, convertito in legge 122/2010, verificato il prodursi dell'effettiva circostanza che le attività richieste ai dipendenti siano effettivamente aggiuntive, generino maggiori entrate per il comune, e non risultino essere tra quelle ordinariamente rese dalla nostra amministrazione nei confronti dei soggetti terzi coi quali si sottoscrivono gli accordi in questione, condizione che la Ragioneria Generale dello Stato individua come qualificante per il superamento di tale limite in occasione di proventi da <<convenzioni>>, ex art. 30 dell'art. 30 del d. lgs. n. 267/2000"*.

In merito all'ammissibilità della richiesta

La richiesta di parere è da considerarsi ammissibile sotto il profilo soggettivo dal momento che il comune rientra nel novero degli enti che possono richiedere pareri alle Sezioni regionali di controllo ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 6 giugno 2003, n. 131 e, nell'ambito dell'amministrazione comunale, il sindaco è l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere in quanto rappresentante dell'ente ai sensi dell'art. 50 T.U.E.L.

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre precisare che, come previsto dall'art. 7 della legge n. 131/2003, le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione

consultiva a carattere generale in favore degli enti locali, ma le attribuzioni consultive si connotano sulle funzioni sostanziali di controllo collaborativo conferite dalla legislazione.

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. Si è precisato che la funzione consultiva non può intendersi come consulenza generale agli enti, ma ristretta esclusivamente alla materia contabile pubblica, quindi ai bilanci pubblici, alle norme e principi che disciplinano la gestione finanziaria e del patrimonio o comunque a temi di carattere generale nella materia contabile.

Le Sezioni riunite della Corte dei conti, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17 comma 31 del d.l. n. 78/2009, convertito, con modificazioni, con legge n. 102/2009, hanno delineato una 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 del 17 novembre 2010).

Tanto premesso, la richiesta di parere in esame concerne la portata applicativa dell'articolo 9, comma 2-bis, del D.L. n. 78/2010, convertito con modificazioni nella legge n. 122/2010, e successivamente modificato dall'art. 1, comma 456, della legge n. 147/2013, in forza del quale *«a decorrere dal 1° gennaio 2011 e sino al 31 dicembre 2014 l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni di cui all'articolo 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»*.

Come più volte precisato da questa Sezione (si rinvia, per tutte, alle Delibere n. 608, 609, 611 e 635 del 2011 e alla delibera n. 59/2012), con l'art. 9, comma 2-bis, del D.L. n. 78 del 2010 si introduce il divieto di superamento dell'ammontare delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale rispetto al corrispondente importo dell'anno 2010, oltre

all'obbligo di riduzione dello stesso in proporzione alla diminuzione del personale. Viene, in sostanza, introdotto il principio di invarianza della spesa relativa al trattamento accessorio del personale avendo come parametro di riferimento la somma destinata al trattamento accessorio nell'anno 2010, e fatto salvo l'obbligo di riduzione nel caso di contrazione del personale.

La legislazione in materia di pubblico impiego affida alla dinamica negoziale collettiva la definizione del trattamento accessorio del personale, fatti salvi i limiti fissati dal legislatore medesimo. In particolare, l'art. 15 del CCNL Enti locali del 14 aprile 1999 disciplina le *"Risorse per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività"* prevedendo che presso ciascun ente determinate risorse siano destinate, tra l'altro, a sostenere le iniziative rivolte a migliorare la produttività, l'efficienza e l'efficacia dei servizi (comma 1). Rileva al riguardo anche l'art. 31 del CCNL del comparto delle Regioni e delle Autonomie locali del 22 gennaio 2004 che effettua la ricognizione di tutte le risorse oggetto di contrattazione decentrata e che include tutte le risorse finanziarie destinate alla incentivazione delle politiche di sviluppo delle risorse umane e della produttività comprensive sia di quelle aventi carattere di certezza, stabilità e continuità, sia di quelle aventi caratteristiche di eventualità e di variabilità.

Il quesito concerne pertanto l'interpretazione di norme di contrattazione collettiva che esulano dalla funzione consultiva attribuita alla Corte, essendo previsto un apposito procedimento di interpretazione autentica dall'art. 49 del d. lgs. n. 165/2001.

Tanto premesso, la richiesta di parere del Sindaco del Comune di Bregano deve pertanto ritenersi inammissibile, sotto il profilo oggettivo.

Si osserva in ogni caso che non pare possano esulare dal regime vincolistico di cui all'articolo 9, comma 2-bis, del D.L. n. 78/2010, convertito con modificazioni nella legge n. 122/2010, e successivamente modificato dall'art. 1, comma 456, della legge n. 147/2013, i non meglio precisati *"introiti derivanti dalla sottoscrizione"* di accordi di programma ai sensi dell'art. 34 del d. lgs. 18 agosto 2000 n. 267 e/o di accordi di collaborazione di cui all'art. 15 della legge n. 241/1990, posto che tali istituti costituiscono moduli organizzativi a disposizione delle pubbliche amministrazioni per lo svolgimento dei compiti a cui sono istituzionalmente preposte e non alterano il rapporto intercorrente fra il singolo dipendente e l'ente di appartenenza. Né pare

valere in senso contrario il richiamo, contenuto nella richiesta di parere, alla circolare della Ragioneria Generale dello Stato n. 16 del 2 maggio 2012, laddove fra i casi non soggetti a vincoli vengono inseriti i proventi per nuove convenzioni di cui all'art. 43, comma 3, della legge 449/1997. Ciò in quanto le suddette convenzioni hanno ad oggetto consulenze o servizi aggiuntivi che le amministrazioni pubbliche forniscono, a titolo oneroso, a soggetti pubblici e privati, laddove gli accordi di programma (art. 34 del d. lgs. n. 267/2000) e gli accordi di collaborazione fra pubbliche amministrazioni (art. 15 legge n. 241/1990) sono stati istituiti al fine di gestire congiuntamente i compiti a cui le stesse amministrazioni sono preposte. In particolare gli istituti da ultimo richiamati realizzano, o comunque tendono a realizzare, un coordinamento operativo fra enti pubblici che agiscono curando interessi pubblici di cui sono portatori e che concertano fra loro le modalità di esercizio dei propri poteri. Dal punto di vista economico-finanziario ciò comporta che il corrispettivo del servizio aggiuntivo reso in forza di una convenzione ex art. 43 citato (*"le amministrazioni pubbliche possono stipulare convenzioni con soggetti pubblici o privati dirette a fornire, a titolo oneroso, consulenze o servizi aggiuntivi rispetto a quelli ordinari"*) rappresenta il prezzo di un'attività resa su specifica richiesta del destinatario mentre gli accordi fra pubbliche amministrazioni costituiscono, fra l'altro, una modalità di condivisione del costo di un'attività amministrativa svolta, da ciascuno degli enti partecipanti, al fine di perseguire le funzioni a cui sono preposti. In altre parole, la convenzione di cui all'art. 43 legge n. 449/1997 ha ad oggetto un servizio reso nell'interesse del destinatario, che l'ente pubblico erogatore effettua solo in quanto gli è richiesto dal soggetto interessato, dal quale appunto riceve il pagamento di un corrispettivo. Al contrario gli accordi fra pubbliche amministrazioni di cui all'art. 34 del d. lgs. 267/2000 e di cui all'art. 15 della legge n. 241/1990 sono posti in essere al fine di svolgere compiti che devono essere svolti da tutti gli enti partecipanti, i quali, in assenza di tale modulo organizzativo, dovrebbero comunque erogarli e quindi sostenere i relativi costi. Ne deriva che gli accordi fra pubbliche amministrazioni non possono essere accostati alle convenzioni ex art. 43 legge n. 449/1997 e non esulano dall'ambito applicativo dell'art. 9, comma 2 bis in esame secondo l'interpretazione fornita dalle Sezioni Riunite con deliberazione QM 51/CONTR/11, 4 ottobre 2011.

P.Q.M.

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore

Il Presidente(Sara Raffaella Molinaro)

(Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria 11 marzo 2014 Il Direttore della Segreteria(dott.ssa Daniela Parisini)