



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
dott.ssa Laura De Rentiis	Referendario (relatore)
dott. Donato Centrone	Referendario
dott. Francesco Sucameli	Referendario
dott. Cristiano Baldi	Referendario
dott. Andrea Luberti	Referendario
dott. Fabio Franconiero	Referendario

nell'adunanza dell'8 novembre 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 pervenuta il 4 agosto 2011 con la quale il Sindaco del Comune Buglio in Monte (SO) ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente convocava la Sezione per l'adunanza del 27 settembre 2011 per deliberare sulla richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Buglio in Monte (SO);

visto il provvedimento con cui si sospendeva la deliberazione in attesa di conoscere l'orientamento delle Sezioni Riunite sulle modalità di alimentazione del fondo per la produttività ai sensi dell'art. 15 comma 1 lett. K) CCNL 01.04.1999 con risorse derivanti dal recupero dell'evasione ICI;

vista la pronuncia delle Sezioni Riunite n. 51/2011;

Udito il relatore, Laura De Rentiis;

OGGETTO DEL PARERE

Il Sindaco del Comune di Buglio in Monte (SO) ha posto alla Sezione un quesito del seguente tenore: <<tenuto conto della potestà regolamentare riconosciuta ai comuni ai sensi dell'art. 52 della D.Lgs. 446 del 1997 in materia di entrate proprie, anche tributarie, si chiede se sia compatibile con il quadro normativa sopra delineato una previsione regolamentare finalizzata all'integrazione del fondo per la produttività ai sensi dell'art. 15 comma 1 lett. k) CCNL 01.04.1999 Comparto Regioni ed Autonomie locali con risorse derivanti dal recupero dell'evasione TARSU e di altre entrate dell'ente (es. acquedotto, fognatura, depurazione, imposta pubblicità, TOSAP) o limitata alla sola ipotesi ICI>>.

PREMESSA

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta proveniente dal Comune di Buglio in Monte (SO) rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7 comma ottavo, 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, 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: parere sez. Lombardia, 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.

AMMISSIBILITA' SOGGETTIVA

Riguardo all'individuazione dell'organo legittimato ad inoltrare le richieste di parere dell'ente comunale, si osserva che il sindaco del comune è l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere in quanto riveste il ruolo di rappresentante dell'ente ai sensi dell'art. 50 T.U.E.L.

Pertanto, la richiesta di parere è ammissibile soggettivamente poiché proviene dall'organo legittimato a proporla.

AMMISSIBILITA' OGGETTIVA

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare che la disposizione, contenuta nel comma 8, dell'art. 7 della legge 131/03, 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 co. 8 prevede forme di collaborazione ulteriore 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 della 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, in data 17 novembre 2010).

Il limite della funzione consultiva, come sopra delineato, esclude qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa che ricade nella esclusiva competenza dell'autorità che la svolge; nonché esclude, altresì, 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 rientra nella materia della contabilità pubblica, poiché attiene alla disciplina incidente sulla formazione e gestione del bilancio dell'ente.

La richiesta di parere in esame risponde ai requisiti indicati sopra e pertanto, è da ritenere ammissibile e può essere esaminata nel merito.

MERITO

Venendo al merito della richiesta, occorre preliminarmente richiamare in generale la potestà regolamentare dei comuni e delle provincie in materia di entrate, per poi soffermarsi sulle modalità di alimentazione del fondo per la produttività ai sensi dell'art. 15 comma 1 lett. K) CCNL 01.04.1999 con risorse derivanti dal recupero dell'evasione ICI, nonché analizzare la questione se dette modalità siano o meno estendibili alle risorse derivanti dal recupero dell'evasione TARSU o di altre entrate dell'ente.

Il Sindaco del Comune di Buglio in Monte (SO), in particolare, chiede alla Sezione se <<tenuto conto della potestà regolamentare riconosciuta ai comuni ai sensi dell'art. 52 della D.Lgs. 446 del 1997 in materia di entrate proprie, anche tributarie, si chiede se sia compatibile con il quadro normativa sopra delineato una previsione regolamentare finalizzata all'integrazione del fondo per la produttività ai sensi dell'art. 15 comma 1 lett. k) CCNL 01.04.1999 Comparto Regioni ed Autonomie locali con risorse derivanti dal recupero dell'evasione TARSU e di altre entrate dell'ente (es. acquedotto, fognatura, depurazione, imposta pubblicità, TOSAP) o limitata alla sola ipotesi ICI >>.

L'art. 52 del D.Lgs. n. 446 del 1997 disciplina in generale la potestà regolamentare delle provincie e dei comuni in materia di proprie entrate, anche tributarie, indicando i criteri ai quali devono essere ispirati i regolamenti in merito all'accertamento e alla riscossione dei tributi e delle altre entrate.

Ad ogni modo, la potestà regolamentare, pur in assenza di espressi divieti, non può essere esercitata per integrare il fondo per la produttività ai sensi dell'art. 15

comma 1 lett. k) CCNL 01.04.1999 Comparto Regioni ed Autonomie locali con risorse derivanti dal recupero dell'evasione TARSU e di altre entrate dell'ente (es. acquedotto, fognatura, depurazione, imposta pubblicità, TOSAP), diversamente da quanto espressamente previsto dal legislatore per il tributo dell'ICI.

Detta affermazione va agganciata a due considerazioni di carattere sistematico.

La prima considerazione attiene alla tipicità delle risorse che alimentano il fondo ex art.15 del CCNL dell'1.4.1999; in base al comma 1, lettera k) dello stesso articolo, in detto fondo confluiscono le risorse che specifiche disposizioni di legge finalizzano alla incentivazione di prestazioni o di risultati del personale, da utilizzare secondo la disciplina dell'art.17 del medesimo CCNL.

L'art.4, comma 3 del CCNL del 5.10.2001 ha chiarito che tale disciplina riguarda anche le risorse derivanti dall'applicazione dell'art.3, comma 57 della L.n.662/96 e dall'art.59, comma 1 lettera p) del D.Lgs.n.446/1997.

A sua volta, l'art. 59, comma 1 lettera p) del D.Lgs.n.446/97 stabilisce che nell'apposito regolamento ICI è possibile (ma non obbligatorio) prevedere che ai fini del potenziamento degli uffici tributari del comune, ai sensi dell'articolo 3, comma 57, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, possano essere attribuiti compensi incentivanti al personale addetto.

Diversamente, per la TARSU e per le entrate non sussistono specifiche disposizioni di legge che consentono all'ente locale di destinare nel fondo risorse c.d. incentivanti.

In secondo luogo, l'introduzione, mediante l'esercizio della potestà regolamentare, di compensi incentivanti per il personale addetto con la finalità di potenziare gli uffici tributari del comune, nell'attuale contesto normativo trova un vincolo di finanza pubblica di carattere generale.

In particolare, 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 e per la redazione di atti di pianificazione, 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.

Dunque, le risorse che alimentano il fondo derivante dal recupero dell'ICI rientrano nell'ambito applicativo dell'art. 9, comma 2-bis, del DL 31 maggio 2010, n. 78. e, quindi, devono essere computate ai fini della determinazione del tetto di spesa posto al fondo per la contrattazione integrativa in quanto sono risorse potenzialmente destinabili alla generalità dei dipendenti dell'ente attraverso lo svolgimento della contrattazione integrativa.

Alla luce di quanto precede, dunque, nell'attuale sistema normativo, il tetto di spesa cui fa riferimento il citato art. 9 comma 2 *bis*, preclude all'ente locale di valutare a priori la possibilità o meno di stabilire se destinare al trattamento accessorio del personale risorse derivanti dal recupero della Tarsu o di altre entrate.

P.Q.M.

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore

(Dott.ssa Laura De Rentiis)

Il Presidente

(Dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria il 10 novembre 2011

Il Direttore della Segreteria

(Dott.ssa Daniela Parisini)