



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA

La Sezione, composta dai magistrati:

Enrico Torri	Presidente
Carlo Picuno	Consigliere
Giovanni Natali	Referendario
Nunzio Mario Tritto	Referendario
Daniela Piacente	Referendario
Antonio Marsico	Referendario, <i>relatore</i>

ha adottato la seguente

DELIBERAZIONE

vista la richiesta di parere avanzata dal Sindaco del Comune di Andria (BAT) con nota del 7 luglio 2021, assunta al protocollo della Sezione n. 4342 in pari data;

udito il relatore dott. Antonio Marsico nella camera di consiglio dell'1 settembre 2021, convocata con ordinanza n. 56/2021 e svoltasi in video conferenza mediante collegamenti da remoto per il perdurare dell'emergenza sanitaria, ai sensi dell'art. 85 del d.l. n. 18/2020 s.m.i. e del decreto del Presidente della Corte dei conti n. 287 del 28.10.2020;

Premesso in

FATTO

Con la citata nota è stata formulata una richiesta di parere ex art. 7, comma 8 della legge n. 131/2003, nei termini di seguito riportati: *"Con riferimento alla legge 449/1997 art. 43 comma 4, si chiedono chiarimenti circa la corretta interpretazione della seguente fattispecie:*

"Considerato che la celebrazione dei matrimoni presso ristoranti e/o ville, in orario serale e/o festivo da parte del personale addetto allo stato civile, che predispone gli atti e coadiuva l'organo che celebra i matrimoni, è ricondotto all'interno della norma sopra richiamata e che di conseguenza è consentito incrementare le risorse relative all'incentivazione della produttività del personale dipendente di comparto, giusta Deliberazione n. 322/2019/PAR Corte dei conti Veneto, con la presente si chiede se è possibile procedere contestualmente ad incrementare il fondo risorse decentrate dei Dirigenti al fine di poter riconoscere una maggiore retribuzione di risultato del dirigente assegnato ai centri di responsabilità che ha effettuato la prestazione".

Considerato in

DIRITTO

1. L'art. 7, comma 8 della legge 5.6.2003, n. 131 ha previsto la possibilità per Regioni, Province, Comuni e Città Metropolitane di richiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti «*pareri in materia di contabilità pubblica*».

2. Preliminarmente la Sezione è chiamata a vagliare l'ammissibilità della richiesta di parere, sotto i profili soggettivo e oggettivo. In proposito, la Sezione delle autonomie della Corte dei conti (deliberazione n. 11/SEZAUT/2020/QMIG), nel perimetrare l'ambito entro il quale può legittimamente esercitarsi la funzione consultiva intestata al giudice contabile dalla disposizione in esame, ha richiamato le coordinate ermeneutiche espresse fin dall'atto di indirizzo approvato nell'adunanza del 27.4.2004 («Indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva») e dalla deliberazione n. 5/AUT/2006 – integrati dalle deliberazioni n. 13/SEZAUT/2007, n. 9/SEZAUT/2009, n. 3/SEZAUT/2014/QMIG, n. 4/SEZAUT/2014/QMIG e n. 24/SEZAUT/2019/QMIG – con cui sono stati esplicitati i requisiti di ammissibilità soggettiva (legittimazione dell'organo richiedente) e oggettiva (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica, generalità ed astrattezza del quesito proposto, mancanza di interferenza con altre funzioni svolte dalla magistratura contabile o con giudizi pendenti presso la magistratura civile, penale, amministrativa e contabile) indicanti i caratteri di specializzazione funzionale che caratterizzano la Corte dei conti in sede consultiva.

3.La richiesta di parere pervenuta dal Comune di Andria è soggettivamente ammissibile, in quanto promana da uno degli enti territoriali (Comune) tassativamente legittimati all'attivazione della funzione consultiva in esame ed è stata formulata dal Sindaco, organo rappresentativo dell'Ente (ex art. 50, comma 2 TUEL).

4.La richiesta di parere è oggettivamente ammissibile soltanto entro i ristretti limiti di seguito rappresentati.

In proposito, si deve rilevare, innanzitutto, che possono essere oggetto della 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; esulano, per contro, dall'ambito della funzione in esame le richieste concernenti valutazioni su casi o fatti gestionali specifici, tali da determinare un'ingerenza della Corte nella concreta attività dell'Ente e, in ultima analisi, una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà e indipendenza di un organo magistratuale.

È esclusivo onere dell'Amministrazione, infatti, applicare le norme al caso di specie, non potendo, al contrario, la richiesta di parere essere diretta ad ottenere indicazioni concrete per una specifica e puntuale attività gestionale, e dunque ogni valutazione in merito alla legittimità e all'opportunità dell'attività amministrativa resta in capo all'ente. In tal senso, la richiesta di indicazioni sulla bontà di operazioni dirette alla costituzione del fondo risorse decentrate dei dirigenti non può trovare riscontro in questa sede né le funzioni consultive di questa Sezione possono indirizzarsi ad assentire o meno la quantificazione delle predette risorse.

In altri termini, ai fini dell'ammissibilità dell'esercizio della funzione consultiva, il parere non deve indicare soluzioni alle scelte operative discrezionali dell'ente, ovvero, determinare una sorta di inammissibile sindacato in merito ad un'attività amministrativa *in fieri*, ma deve individuare o chiarire regole di contabilità pubblica (cfr., *ex multis*, Sezione Lombardia n. 78/2015, Sezione Trentino-Alto Adige/Südtirol - sede di Trento, n. 3/2015). Nondimeno, la questione prospettata dal Comune induce il Collegio a richiamare alcuni elementi di carattere generale nei circoscritti termini di seguito delineati.

5. Sul piano normativo, il quesito sottoposto a questa Sezione fa riferimento all'art. 43, comma 4 della legge n. 449/1997.

Tale articolo contiene disposizioni tra loro eterogenee. La norma dispone, al primo comma, che *"al fine di favorire l'innovazione dell'organizzazione amministrativa e di realizzare maggiori economie, nonché una migliore qualità dei servizi prestati, le pubbliche amministrazioni possono stipulare contratti di sponsorizzazione ed accordi di collaborazione con soggetti privati ed associazioni, senza fini di lucro, costituite con atto notarile"*. Al secondo comma, precisa che *"le iniziative di cui al comma 1 devono essere dirette al perseguimento di interessi pubblici, devono escludere forme di conflitto di interesse tra l'attività pubblica e quella privata e devono comportare risparmi di spesa rispetto agli stanziamenti disposti"*. Il successivo terzo comma dell'art. 43 prevede la facoltà di stipulare *"convenzioni con soggetti pubblici o privati dirette a fornire, a titolo oneroso, consulenze o servizi aggiuntivi rispetto a quelli ordinari"*. In questa ipotesi, la norma prevede che il 50 per cento dei ricavi netti, dedotti tutti i costi, ivi comprese le spese di personale, conseguiti dall'amministrazione erogante il "servizio aggiuntivo" costituisca economia di bilancio. Il quarto comma, poi, aggiunge che, con uno o più regolamenti le amministrazioni possono individuare *"le prestazioni, non rientranti tra i servizi pubblici essenziali o non espletate a garanzia di diritti fondamentali, per le quali richiedere un contributo da parte dell'utente, e l'ammontare del contributo richiesto"*. In questo caso, gli introiti vanno versati al bilancio dello Stato per essere riassegnati, in misura non superiore al 30 per cento, *"per incrementare le risorse relative all'incentivazione della produttività del personale e della retribuzione di risultato dei dirigenti assegnati ai centri di responsabilità che hanno effettuato la prestazione"*. Il quinto comma dell'art. 43 introduce, infine, una, ancora diversa disposizione, prevedendo che i titolari dei centri di responsabilità amministrativa definiscano obiettivi di risparmi di gestione da conseguire in ciascun esercizio, ed accantonino, a tal fine, nel corso della gestione, una quota delle previsioni iniziali delle spese di parte corrente, sia in termini di competenza che di cassa, aventi natura non obbligatoria, non inferiore al 2 per cento. La metà dei predetti importi, prosegue la norma, costituisce economia di bilancio, mentre le rimanenti somme sono destinate *"ad incrementare le risorse relative all'incentivazione della produttività del personale e della"*

retribuzione di risultato dei dirigenti, come disciplinate dalla contrattazione di comparto”.

Il contenuto di tale normativa è richiamato anche dall’art. 119 del TUEL, secondo cui *“in applicazione dell’art. 43 della legge 27 dicembre 1997 n. 449, [...] le province e gli altri enti locali possono stipulare contratti di sponsorizzazione ed accordi di collaborazione [...] con soggetti pubblici o privati”.* Tali concetti son stati infine ripresi, per il personale non dirigente, dall’art. 15, comma 1, lett. d), del CCNL 1° aprile 1999 (nel testo di cui all’art. 4, comma 4, del CCNL 5 ottobre 2001), che prevede che gli enti possano utilizzare, in sede decentrata *“la quota delle risorse che possono essere destinate al trattamento economico accessorio del personale nell’ambito degli introiti derivanti dalla applicazione dell’ art. 43, della legge n. 449/1997 con particolare riferimento alle seguenti iniziative: a) contratti di sponsorizzazione ed accordi di collaborazione con soggetti privati ed associazioni senza fini di lucro, per realizzare o acquisire a titolo gratuito interventi, servizi, prestazioni, beni o attività inseriti nei programmi di spesa ordinari con il conseguimento dei corrispondenti risparmi; b) convenzioni con soggetti pubblici e privati diretti a fornire ai medesimi soggetti, a titolo oneroso, consulenze e servizi aggiuntivi rispetto a quelli ordinari; c) contributi dell’utenza per servizi pubblici non essenziali o, comunque, per prestazioni, verso terzi paganti, non connesse a garanzia di diritti fondamentali”.* Ciò è stato ribadito dall’art. 67, comma 3, lett. a) dall’ultimo CCNL del comparto “Funzioni Locali”, stipulato il 21 maggio 2018.

Ciò posto – fermo restando che le Sezioni della Corte dei conti non possono rendere pareri sull’interpretazione e sul contenuto di norme di contratti collettivi poiché l’interpretazione di norme contrattuali rientra nelle funzioni che il legislatore ha attribuito all’Aran (Sezioni riunite in sede di controllo, delib. n. 56/CONTR/2011) – in relazione al quarto comma dell’art. 43 della legge n. 449/1997 si può osservare che trattasi di disposizione volta a consentire l’acquisizione di “nuove” risorse finanziarie da destinare all’incentivazione del personale, senza gravare in alcun modo a carico dei bilanci degli enti.

Come si può evincere dalle sopra riportate disposizioni legislative e contrattuali, sono previste differenti fattispecie: tra l’altro, per quanto attiene in particolare alle convenzioni e ai contributi, si deve trattare di attività o servizi che

non rientrino tra i compiti istituzionali dell'ente (si parla, infatti, di servizi aggiuntivi) il quale deve essersi dotato di un regolamento che individui con chiarezza le diverse prestazioni che possono essere richieste dagli utenti, stabilisca le tariffe per ciascun servizio e, dunque, la quota di remunerazione delle prestazioni rese dai dipendenti che hanno effettivamente consentito il soddisfacimento della richiesta del cittadino utente (Sezione regionale controllo Veneto, delib. n. 322/2019/PAR).

Ad ogni modo, in chiave generale, la corresponsione del salario accessorio, nelle varie forme in cui questo è previsto, deve essere correlata ad una programmazione basata su criteri predeterminati e misurabili, nell'osservanza di tutte le prescrizioni della normativa nazionale e della contrattazione collettiva in materia di trattamento economico accessorio.

Infine, con specifico riferimento alla disciplina legislativa presa in considerazione dal quesito di che trattasi, si rileva come questa Corte abbia avuto modo di affermare che *"La celebrazione dei matrimoni in luoghi e orari non abituali può essere ricondotta nella fattispecie di cui all'art. 43, co. 4, non essendo l'ente obbligato a svolgere i matrimoni in luoghi differenti dalla casa comunale in orari diversi da quelli di servizio dei dipendenti. La riconducibilità di tale fattispecie nell'ambito della norma richiamata, anzi, consente di valorizzare la norma in esame e il fine della stessa, che è quella, appunto, di valorizzare l'acquisizione di nuove risorse finanziarie"* (Sezione regionale controllo Veneto, deliberazione n. 322/2019/PAR).

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Puglia rende il parere nei termini suindicati.

La presente deliberazione sarà trasmessa, a cura della Segreteria, all'Amministrazione interessata.

Così deliberato nella camera di consiglio dell'1 settembre 2021.

Il magistrato relatore

F.to Antonio MARSICO

Il Presidente

F.to Enrico TORRI

Depositata in Segreteria il 1° settembre 2021

Il Direttore della Segreteria

F.to Salvatore SABATO