



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 (relatore)
dott. Donato Centrone	Referendario
dott. Francesco Sucameli	Referendario
dott. Cristiano Baldi	Referendario
dott. Andrea Luberti	Referendario

nella camera di consiglio del 1 ottobre 2013

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 del 6 agosto 2013, con la quale il Sindaco del Comune di Bollate (MI) ha chiesto un parere nell'ambito delle funzioni consultive attribuite alla Sezioni regionali di questa Corte;

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

Udito il relatore, dott. Alessandro Napoli;

OGGETTO DEL PARERE

Il Sindaco del Comune di Bollate (MI) ha formulato alla Sezione la seguente richiesta di parere.

L'art. 16 comma 4 del decreto legge 6 luglio 2011 n. 98, convertito in legge 15 luglio 2011 n.111, prevede per gli enti locali la possibilità di *"adottare entro il 31 marzo di ogni anno piani triennali di razionalizzazione e riqualificazione della spesa, di riordino e ristrutturazione amministrativa, di semplificazione e digitalizzazione, di riduzione dei costi della politica e di funzionamento, ivi compresi gli appalti di servizio, gli affidamenti alle partecipate e il ricorso alle consulenze attraverso persone giuridiche. Detti piani indicano la spesa sostenuta a legislazione vigente per ciascuna delle voci di spesa interessate e i correlati obiettivi in termini fisici e finanziari"*.

Ai sensi del comma 5 del medesimo art. 16 del decreto legge 6 luglio 2011 n. 98, convertito in legge 15 luglio 2011 n.111, *"le eventuali economie aggiuntive effettivamente realizzate"* con i sopra menzionati piani di razionalizzazione delle spese *"possono essere utilizzate annualmente, nell'importo massimo del 50 per cento, per la contrattazione integrativa, di cui il 50 per cento destinato alla erogazione dei premi previsti dall'art. 19 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150"*. Tali risorse *"sono utilizzabili solo se a consuntivo è accertato, con riferimento a ciascun esercizio, dalle amministrazioni interessate, il raggiungimento degli obiettivi fissati per ciascuna delle singole voci di spesa previste nei piani di cui al comma 4 e i conseguenti risparmi"*, che devono essere *"certificati, ai sensi della normativa vigente, dai competenti organi di controllo"*.

Il Comune di Bollate si è avvalso dell'opportunità concessa dalla sopracitata norma e ha adottato un Piano di razionalizzazione per il triennio 2012-2014, programmando una serie di attività destinate a ottenere razionalizzazioni e risparmi, che poi, nelle percentuali fissate dalla legge, fossero anche destinati a incrementare le risorse per la contrattazione decentrata collettiva del personale dipendente.

Nel pieno rispetto delle finalità della disposizione, il Comune ha approvato un Piano di razionalizzazione che riguarda le specifiche materie indicate nel d.l. n. 98/2011 (razionalizzazione e riqualificazione della spesa, riordino e ristrutturazione amministrativa, semplificazione, digitalizzazione, riduzione dei costi della politica e di funzionamento, compresi appalti, affidamenti alle partecipate e consulenze), con l'obiettivo principale di realizzare economie in termini fisici e finanziari, verificando i risultati e l'efficienza dell'organizzazione, e riconoscendo al personale dipendente, in caso di raggiungimento di tali obiettivi, i benefici economici conseguenti all'utilizzo di parte percentuale dei risparmi per la contrattazione decentrata, possibilità di notevole importanza visto il blocco totale delle retribuzioni tabellari e la crescente difficoltà nel reperire risorse che premiano i dipendenti.

Trattandosi di una previsione legislativa relativamente nuova, in assenza di una prassi e di pronunce consolidate, nell'interpretazione e applicazione della stessa sorgono numerose questioni, tanto che l'amministrazione istante ha già rivolto alla Corte una richiesta di parere riguardante l'annualità nella quale le economie generate dai Piani di razionalizzazione possono essere inserite nel fondo delle risorse decentrate ed effettivamente erogate.

Ulteriori questioni si pongono sia riguardo alle materie oggetto dei piani di razionalizzazione e alla effettiva possibilità di destinare le economie conseguite alla contrattazione decentrata, nella misura percentuale prevista dalla norma, sia rispetto alle modalità di calcolo e certificazione delle economie, nonché alla natura delle stesse.

L'art. 16 comma 4 del d.l. n. 98/2011 individua espressamente le materie oggetto dei piani di razionalizzazione; il successivo comma 5 stabilisce che le economie effettivamente realizzate possono essere utilizzate nell'importo massimo del 50% per la contrattazione integrativa, di cui il 50% per la erogazione dei premi previsti dall'art. 19 del d.lgs. n. 150/2009, precisando che il raggiungimento degli obiettivi e i conseguenti risparmi devono essere accertati a consuntivo, e che i risparmi devono essere certificati dai competenti organi di controllo.

La norma, dunque, elenca espressamente le attività che possono essere inserite nei piani di razionalizzazione e generare economie da destinare alla contrattazione decentrata, non specificando se all'interno di esse debba essere effettuata una distinzione. Tale problema sorge soprattutto con riferimento agli appalti, alla riduzione dei costi della politica e alle consulenze. Per quanto riguarda gli appalti, infatti, nel caso ad esempio della rivisitazione di appalti in scadenza – non comportanti la mera internalizzazione del servizio – pur trattandosi di un'attività espressamente dovuta, il personale coinvolto può non limitarsi a riproporre il medesimo schema di appalto, scelta comunque perseguibile, e mettere in atto una serie di azioni (modifiche dei capitolati tesi ad apportare migliorie, analisi di mercato, studio delle possibilità offerte da nuove disposizioni legislative, ricerche di settore per individuare eventuali novità progettuali e tecnologiche, comparazione tra i diversi tipi di servizi offerti, studi di fattibilità, redazione di perizie, ecc.) che possono richiedere lunghi tempi di lavoro e generare economie in termini sia di costi sia di miglioramento dei servizi resi in risposta ad un'esigenza della cittadinanza.

Analogamente, per quanto riguarda la riduzione dei costi della politica e le consulenze si è in presenza di attività che ben potrebbero essere ricomprese nei piani di razionalizzazione, perché espressamente indicate dall'art. 16 comma 4 del d.l. n. 98/2011 e in grado di generare economie, ma rispetto alle quali possono sorgere incertezze.

L'art. 16 comma 5, inoltre, utilizza il termine "*economie*", nozione ritenuta più ampia di quella di risparmio, da intendersi come concetto strettamente finanziario di risparmio di spesa, sempre risultante dal bilancio e che costituirebbe una sottocategoria delle economie.

Relativamente a quest'ultimo aspetto, si evidenzia che, invece, le economie realizzabili possono essere sia di natura strettamente finanziaria e risultare chiaramente dai dati contabili di bilancio, sia consistere in un aumento quantitativo e/o qualitativo dei servizi resi con una spesa finanziaria di bilancio immutata (a parità di costi il servizio reso è maggiore e/o migliore), o anche in un minor consumo dei fattori produttivi (a fronte addirittura di un aumento dei costi si ha una riduzione dei consumi).

A titolo esemplificativo, vi può essere una rivisitazione di un appalto di servizio in scadenza che - pur mantenendo invariata la spesa generale - ottiene il risultato di aumentare la quantità e qualità del servizio reso, con una evidente economia dal

punto di vista del costo unitario del servizio e del costo generale rispetto alla quantità e qualità del servizio (ad es. un nuovo appalto per la mensa potrebbe prevedere lo stesso costo generale, ma un aumento dei pasti forniti e della qualità degli stessi).

Analogamente, a fronte di un aumento del prezzo unitario di alcuni servizi, può essere previsto un piano di riduzione dei consumi che determini comunque un'economia, che potrebbe non emergere dal relativo capitolo di spesa (es. un aumento dei corrispettivi delle utenze potrebbe dare luogo a un piano che preveda la riduzione dei consumi delle stesse).

Tanto premesso e dato atto che la questione che si pone riguarda la corretta interpretazione di una disposizione di legge, incidendo sulla correttezza e legittimità dell'azione amministrativa, il Sindaco del Comune di Bollate (MI) pone a questa Corte due quesiti:

- 1) se nei Piani di razionalizzazione di cui all'art. 16 comma 4 del decreto legge 6 luglio 2011 n. 98 possano essere annoverate tutte le attività che generano economie relative alle materie espressamente indicate, senza distinzioni tra diverse tipologie all'interno delle stesse, peraltro non previste dalla norma, e, dunque, ogni appalto (anche le rivisitazioni di quelli in scadenza), i tagli ai costi della politica e alle consulenze, destinando poi la percentuale prevista alla contrattazione decentrata;
- 2) quale sia il modo corretto di certificare le economie, ossia se esse debbano sempre e solo risultare dai dati finanziari del bilancio, ovvero, come evidenziato in premessa, possano essere valutate anche attraverso altri indicatori che - a parità di costi finanziari - rivelino un miglioramento quantitativo e/o qualitativo dei servizi resi o un minor consumo dei fattori produttivi.

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 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 del Comune, si prende atto che il quesito è stato inoltrato dal Sindaco ed è, dunque, soggettivamente ammissibile.

AMMISSIBILITÀ OGGETTIVA

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo di ammissibilità del quesito, in primo luogo 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. In quest'ottica, appare 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 "in materia di contabilità pubblica" si ritagliano sulle funzioni sostanziali di controllo collaborativo ad esse conferite dalla legislazione positiva.

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).

Tuttavia, l'inerenza ad una materia di contabilità pubblica non esaurisce i presupposti di ammissibilità oggettiva di un quesito, presupposti che vanno ricavati, oltre che dalla lettera della legge, dalla natura della funzione consultiva. Essi vanno

stabiliti in negativo, delineando il rapporto tra tale funzione e, da un lato, l'attività amministrativa, dall'altro, la funzione giurisdizionale civile, penale, amministrativa e contabile.

Rispetto all'attività amministrativa, questa Sezione, in più occasioni, ha riconosciuto che la funzione di cui al comma 8 dell'art. 7 della Legge n. 131/2003, è una facoltà conferita agli amministratori di Regioni ed enti locali per consentire loro di avvalersi, nello svolgimento delle funzioni loro intestate, di un organo neutrale e professionalmente qualificato, in grado di fornire gli elementi di valutazione necessari ad assicurare la legalità della loro azione: è innegabile che i pareri e le altre forme di collaborazione si inseriscono nello svolgimento dei procedimenti degli enti territoriali consentendo, nelle tematiche in relazione alle quali la collaborazione viene esercitata, scelte adeguate e ponderate.

Pertanto, la stessa giurisprudenza contabile ha puntualmente rammentato che dalla funzione consultiva resta esclusa qualsiasi forma di cogestione o co-amministrazione con l'organo di controllo esterno (cfr. *ex multis* parere sez. Lombardia, 11 febbraio 2009, n. 36). Quindi i quesiti, oltre a riguardare una questione di contabilità pubblica, devono avere carattere generale ed essere astratti, cioè non direttamente funzionali all'adozione di specifici atti di gestione, che afferiscono alla sfera discrezionale della potestà amministrativa dell'ente.

In secondo luogo, oltre a non intervenire nell'attività amministrativa nei termini predetti, tale funzione consultiva non deve sovrapporsi con l'esercizio di altre funzioni di controllo della Corte, né tantomeno interferire con l'esercizio di funzioni giurisdizionali (in sede civile, penale, amministrativa o contabile).

Venendo all'esame dei due quesiti proposti nel caso di specie, sotto il profilo oggettivo essi si configurano ammissibili, in quanto l'Amministrazione istante dettaglia il dubbio interpretativo con specifico riferimento ad una fattispecie di matrice finanziaria.

MERITO

In via preliminare, il Collegio rammenta che la funzione consultiva è diretta a fornire un ausilio all'Ente richiedente per le determinazioni che lo stesso è tenuto ad assumere nell'esercizio delle proprie funzioni, restando - dunque - ferma la discrezionalità dell'Amministrazione in sede di esercizio delle prerogative gestorie.

Con riferimento al primo quesito in esame, la Sezione osserva che - sotto il profilo della latitudine oggettiva e ferma la verifica dei presupposti per

l'applicazione della citata disposizione - nei piani di razionalizzazione di cui all'art. 16 comma 4 del decreto legge 6 luglio 2011 n. 98 possono essere annoverate tutte le attività che generano economie nelle materie espressamente indicate dal Legislatore. In base all'esemplificazione indicata nel quesito, vi rientrano, dunque, oltre ai tagli ai c.d. "costi della politica", anche gli appalti in scadenza e la riduzione delle consulenze. Sotto questo specifico profilo, la norma richiede una reale razionalizzazione, ossia un'erogazione del servizio globalmente considerato - a seguito dell'attuazione del piano - funzionale ad un miglior comprovato perseguimento dei principi di efficacia, efficienza ed economicità.

Per quanto concerne il secondo quesito, il Collegio ritiene che - ai fini della corretta certificazione da parte dell'organo di controllo - le economie debbano necessariamente risultare dai dati finanziari del bilancio; esse non possano essere valutate attraverso altri indicatori che - a parità di oneri finanziari - rivelino un miglioramento quantitativo e/o qualitativo dei servizi resi o un minor consumo dei fattori produttivi. In questo senso depone la stessa *littera legis* nella parte in cui prevede la possibilità di destinare il 50% delle economie alla contrattazione collettiva integrativa, il che - a differenza di quanto ipotizzato dall'Amministrazione istante in un'ottica prettamente economico/aziendalistica - osta ad una nozione di "economia" di matrice diversa da quella finanziaria.

P.Q.M.

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

L'Estensore
(Dott. Alessandro Napoli)

Il Presidente
(Dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria il

15 ottobre 2013

Il Direttore della Segreteria

(Dott.ssa Daniela Parisini)