



REPUBBLICA ITALIANA
CORTE DEI CONTI
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
dott.ssa Laura De Rentiis	Referendario
dott. Donato Centrone	Referendario (relatore)
dott. Francesco Sucameli	Referendario
dott. Cristiano Baldi	Referendario
dott. Andrea Luberti	Referendario

nella camera di consiglio del 12 febbraio 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. 14/2000 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 del 22 gennaio 2013 con la quale il Sindaco del Comune di Fontanella Barbata

(BG) ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

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. Donato Centrone

Premesso che

Il Sindaco del Comune di Fontanella Barbata (BG), con nota del 22 gennaio 2013, ha formulato alla Sezione una richiesta di parere inerente i vincoli finanziari in materia di spese per il personale. In particolare il Comune chiede se, rispettati i limiti previsti sia nel 2012 (art. 1 comma 562 legge n. 296/2006) che, su base previsionale, nel 2013 (art. 1 comma 557 legge n. 296/2006, essendo il Comune sottoposto, dal corrente esercizio finanziario, al patto di stabilità interno), nonché, sempre a preventivo, i saldi obiettivo posti dal patto di stabilità interno, può prevedere risorse per remunerare prestazioni di lavoro straordinario (rispettando i limiti quantitativi fissati dall'art. 9 comma 2 bis del d.l. n. 78/2010, convertito con legge n. 122/2010).

In merito all'ammissibilità della richiesta

La funzione consultiva delle Sezioni regionali è inserita nel quadro delle competenze che la legge n. 131 del 2003, recante adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha attribuito alla Corte dei conti.

In relazione allo specifico quesito formulato dal Sindaco del Comune di Fontanella Barbata, la Sezione osserva quanto segue.

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta proveniente dal Comune rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7, comma 8, 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 e dell'efficienza ed efficacia dell'azione 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 (si rinvia, per tutte, alla Delibera della Sezione del 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.

Con specifico riferimento all'ambito di legittimazione soggettiva per l'attivazione di questa particolare forma di collaborazione, è ormai consolidato l'orientamento che vede, nel caso del Comune, il Sindaco quale 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.

Il presente presupposto soggettivo sussiste nel quesito richiesto dal comune di Fontanella Barbata con nota del 22 gennaio 2013.

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare che la disposizione contenuta nel comma 8 dell'art. 7 della legge 131 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*.

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, comma 31 del decreto legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, 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). Il limite della funzione consultiva come sopra delineato fa escludere qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa, che ricade nella esclusiva competenza dell'autorità che la svolge o di interferenza, in concreto, con competenze di altri organi giurisdizionali.

Tanto premesso, la richiesta di parere del Comune di Fontanella Barbata può ritenersi ammissibile, sotto il profilo oggettivo, attenendo ai limiti normativi posti dal legislatore alle spese per il personale, ordinariamente oggetto di attenzione da parte delle Sezioni regionali di controllo in sede consultiva.

Esame nel merito

La Sezione premette che non appare chiaro l'oggetto del quesito posto dal Comune di Fontanella Barbata. La possibilità, infatti, di "prevedere" risorse per la remunerazione di prestazioni di lavoro straordinario ha la propria fonte nella contrattazione collettiva, nonché il tetto annuo sia nel medesimo CCNL, che, fino al corrente esercizio 2013, nell'art. 9 comma 2 bis del d.l. n. 78/2010, convertito con legge n. 122/2010, citato dal medesimo Comune.

La Sezione richiama, a fini di orientamento per l'Amministrazione, la giurisprudenza, ormai consolidata, inerente l'interpretazione dell'art. 9 comma 2 bis del d.l. n. 78/2010 e, in particolare, il rapporto fra il limite posto alle risorse destinate alla contrattazione integrativa e quello, distinto, inerente le risorse destinate alla remunerazione di prestazioni di lavoro straordinario. Quest'ultimo profilo è stato analizzato, in particolare, nella deliberazione n. 423/2012/PAR, cui si fa rinvio per le parti non richiamate.

1. L'orientamento della magistratura contabile sull'art. 9 comma 2 bis del D.L. 78/2010.

L'art. 9 comma 2 bis della legge n. 122/2010 dispone che "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".

Le Sezioni Riunite della Corte dei conti, in sede nomofilattica, si sono espresse sulla latitudine operativa della disposizione (SSRR, QM 51/CONTR/11, 4 ottobre 2011). Dal predetto pronunciamento si evince che le risorse da assoggettare a contenimento sono identificate con quelle che confluiscono nel fondo destinato alla contrattazione decentrate. In buona sostanza, le Sezioni Riunite hanno elaborato, per ragioni di uniformità, una nozione di "trattamento accessorio" coincidente con quella delineata dalla Ragioneria generale dello Stato nella circolare n. 12 del 15 aprile 2011 (secondo cui per individuare le risorse oggetto di limitazione da parte dell'art. 9 comma 2-bis «occorre fare riferimento a quelle destinate al fondo per il finanziamento della contrattazione integrativa determinate sulla base della normativa contrattuale vigente del comparto di riferimento. Il fondo così costituito per ciascuno degli anni 2011-2012-2013, nel caso superi il valore del fondo determinato per l'anno 2010, va quindi ricondotto a tale importo»).

La Sezione ha già rilevato che, in base all'orientamento risultante dalle Deliberazioni delle Sezioni riunite, emerge una nozione di "trattamento accessorio" che lascia aperte alcune problematiche applicative. Tuttavia è da considerare vincolante, in quanto adottata a norma dell'art. 17 comma 31 del d.l. n. 78/2009, convertito con legge n. 102/2009.

Nello stesso tempo, la Sezione ha precisato, sulla scorta di quanto statuito dalle Sezioni Riunite nella citata deliberazione n. 51/2011, del quadro normativo di riferimento e della *ratio*

che ne costituisce il fondamento, che l'art. 9 comma 2 bis è una disposizione che, in via di principio, non sembra ammettere deroghe o esclusioni, in quanto la regola generale, voluta dal legislatore, è di porre un limite alla crescita dei fondi della contrattazione integrativa, destinati alla generalità dei dipendenti dell'ente pubblico.

2. L'applicazione dell'art. 9 comma 2 bis al fondo per il lavoro straordinario.

L'art. 14 del CCNL del comparto Enti locali del 01/04/1999, la cui vigenza è stata confermata dalle tornate contrattuali successive (cfr., in particolare, gli artt. 31, 32 e 45 del CCNL del 22/01/2004), sotto la rubrica "lavoro straordinario", dispone:

"1. Per la corresponsione dei compensi relativi alle prestazioni di lavoro straordinario gli enti possono utilizzare, dall'anno 1999, risorse finanziarie in misura non superiore a quelle destinate, nell'anno 1998, al fondo di cui all'art. 31, comma 2, lett. a) del CCNL del 6.7.1995, per la parte che residua dopo l'applicazione dell'art.15, comma 1, lettera a) del presente CCNL. Le risorse eventualmente eccedenti rispetto a quelle derivanti dalla puntuale applicazione delle regole contenute nell'art. 31, comma 2 lettera a) del CCNL del 6.7.1995 e successive modifiche ed integrazioni, sono destinate ad incrementare le disponibilità dell'art.15.

2. Le risorse di cui al comma 1 possono essere incrementate con le disponibilità derivanti da specifiche disposizioni di legge connesse alla tutela di particolari attività, ed in particolare di quelle elettorali, nonché alla necessità di fronteggiare eventi eccezionali.

3. Le parti si incontrano a livello di ente, almeno tre volte all'anno, per valutare le condizioni che hanno reso necessario l'effettuazione di lavoro straordinario e per individuare le soluzioni che possono consentirne una progressiva e stabile riduzione, anche mediante opportuni interventi di razionalizzazione dei servizi. I risparmi accertati a consuntivo confluiscono nelle risorse indicate nell'art.15, in sede di contrattazione decentrata integrativa, con prioritaria destinazione al finanziamento del nuovo sistema di classificazione del personale.

4. A decorrere dal 31.12.1999, le risorse destinate nel medesimo anno al pagamento dei compensi per prestazioni di lavoro straordinario sono ridotte nella misura del 3% ed il limite massimo annuo individuale per le medesime prestazioni è rideterminato in 180 ore. I risparmi derivanti dall'applicazione del presente comma, confluiscono nelle risorse di cui all'art. 15 con prioritaria destinazione al finanziamento del nuovo sistema di classificazione del personale.

5. E' consentita la corresponsione da parte dell'ISTAT e di altri Enti od Organismi pubblici autorizzati per legge o per provvedimento amministrativo, per il tramite degli enti del comparto, di specifici compensi al personale per le prestazioni connesse ad indagini periodiche ed attività di settore rese al di fuori dell'orario ordinario di lavoro>>.

Pertanto, in relazione alla latitudine interpretativa del comma 2 bis dell'art. 9 del citato d.l. n. 78/2010, bisogna affrontare la questione se il "tetto" (corrispondente all'importo dell'anno 2010) sia applicabile solo al "trattamento accessorio", finanziato con il fondo per la contrattazione integrativa (alimentato ai sensi dell'art. 15 del CCNL del 01/04/1999 e degli artt.

31 e 32 del CCNL del 22/01/2004), oppure sia applicabile, sia pure sulla base di una distinta valutazione, anche al fondo per il "lavoro straordinario" (alimentato ai sensi dell'art. 14 del CCNL del 01/04/1999). La Sezione, già nel parere n. 423/2012, è giunta a sposare la seconda soluzione ipotizzata per tre ordini di ragioni.

In primo luogo, l'interpretazione più rigorosa è in linea con la formulazione letterale dell'art. 9, comma 2 bis, d.l. n. 78/2010, che fissa il principio del blocco triennale "all'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio" (risorse in cui confluiscono anche quelle destinate alle remunerazione di prestazioni di lavoro straordinario).

In secondo luogo, è maggiormente coerente allo scopo posto dalla citata norma. Come hanno chiarito le Sezioni Riunite, la ratio del vincolo legislativo è, infatti, quella di porre un limite alla crescita dei fondi per la contrattazione integrativa destinati alla generalità dei dipendenti dell'ente pubblico (SSRR, QM 51/CONTR/11, 4 ottobre 2011).

In terzo luogo, lo stesso art. 14 del CCNL Enti locali del 01/04/1999 dispone che le risorse per il lavoro straordinario non siano liberamente determinabili dalle amministrazioni, che, invece, devono osservare predeterminati parametri, previsti, in primis, dal medesimo CCNL (salve le specifiche eccezioni poste dai commi 2 e 5). Devono, infatti, essere ancorate all'ammontare storico del fondo previsto dall'art. 31, comma 2, del CCNL del 06/07/1995, stanziamento che, peraltro, sempre in virtù della richiamata norma contrattuale, gli Enti, a decorrere dal 31/12/1999, avrebbero dovuto ridurre nella misura del 3%.

Ai vincoli contrattuali, la legge n. 122/2010, vi aggiunge, per un triennio, a fini di coordinamento della finanza pubblica complessiva, il tetto costituito dalle risorse destinate a tal fine nell'anno 2010.

P.Q.M.

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione

Il Relatore
(Donato Centrone)

Il Presidente
(Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria
il 14 febbraio 2013
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)