

REPUBBLICA ITALIANA

la

Corte dei conti

in

Sezione regionale di controllo per la Puglia

Nella camera di consiglio del 12 giugno 2013, composta dai magistrati

Presidente	Raffaele Del Grosso	Presidente
Consigliere	Michele Grasso	
I Referendario	Luca Fazio	
I Referendario	Stefania Petrucci	
I Referendario	Chiara Vetro	
Referendario	Marco di Marco	Relatore

ha assunto la seguente deliberazione sulla richiesta di parere del 16 maggio 2013 formulata dal Commissario straordinario della Provincia di Brindisi (BR) pervenuta in data 17 maggio 2013.

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14 del 16 giugno 2000 e successive modificazioni ed integrazioni, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti;

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, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

Vista l'ordinanza presidenziale con cui la Sezione è stata convocata per la data odierna;

Udito nella camera di consiglio il relatore, Ref. Marco Di Marco.

Premesso in

FATTO

1. La richiesta di parere della Provincia di Brindisi ha per oggetto la corretta applicazione del regime sanzionatorio applicabile agli enti locali inadempienti al patto di stabilità.

Il Commissario straordinario riferisce che è in corso di definizione il procedimento finalizzato alla costituzione, per il corrente esercizio finanziario, dei fondi per il trattamento accessorio del personale del comparto e del personale con qualifica dirigenziale.

Il vigente quadro normativo vieterebbe di incrementare i predetti fondi con risorse aventi natura variabile nell'esercizio successivo al mancato rispetto del patto di stabilità e, secondo quanto recentemente affermato da alcune Sezioni regionali della Corte dei conti, anche nello stesso esercizio in cui si verifica la violazione. Rimarrebbero fuori dal predetto divieto, sulla base delle indicazioni contenute nella deliberazione della Sezioni Riunite della Corte dei Conti n. 51/CONTR/2011 del 4 ottobre 2011 in tema di interpretazione dell'art. 9, co. 2-bis del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, le risorse destinate alla remunerazione degli incentivi in favore del personale incaricato della

progettazione interna ai sensi dell'art. 92, comma 5 del D. Lgs. 163/2006 e le risorse in favore dell'avvocatura interna.

Premesso quanto sopra, il Commissario straordinario chiede se nel divieto di aumento delle risorse decentrate debbano essere ricomprese anche:

1. le risorse non utilizzate nel precedente esercizio che, a norma dell'art. 17, comma 5 del CCNL del 1 aprile 1999 e dell'art. 28 comma 2 del CCNL del 23 dicembre 1999 – Area Dirigenza, devono essere portate in aumento dell'esercizio successivo;
2. le economie del fondo per il lavoro straordinario del personale non dirigenziale di cui all'art. 15, comma 1 lett. m) del CCNL del 1 aprile 1999.
3. le economie collegate all'incremento del fondo per l'importo dello 0,20% del monte salari 2001 realizzato ai sensi dell'art. 32, comma 7 del CCNL 22 gennaio 2004 per contribuire al finanziamento dell'area delle Alte professionalità di cui all'art. 10 del CCNL del 22 gennaio 2004.

Con specifico riferimento a quest'ultima voce di spesa il Commissario ha precisato che:

- a) le economie conseguite nell'esercizio 2012 derivano dal tardivo avvio dell'Area delle alte professionalità;
- b) tali economie sarebbero destinate, nell'esercizio in corso, al finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato delle predette figure professionali.

La soluzione favorevole prospettata dalla Provincia si fonderebbe sul fatto che le predette risorse non determinerebbero una spesa aggiuntiva a carico dell'ente ma un mero trasferimento temporale della spesa, nonché sul contenuto della nota dell'ARAN prot. 23868/2012 del 30 ottobre 2012 in tema

di somme destinate alla contrattazione integrativa non utilizzate nell'anno precedente.

Considerato in

DIRITTO

2. La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è prevista dall'art. 7, comma 8, della Legge n. 131/2003 che dispone che le regioni, i comuni, le province e le città metropolitane possano chiedere alle predette Sezioni regionali pareri in materia di contabilità pubblica.

Preliminarmente occorre verificare la sussistenza dei requisiti soggettivi e oggettivi di ammissibilità della richiesta di parere.

3. Sotto il profilo soggettivo la richiesta di parere in esame è stata formalizzata dal Commissario straordinario e quindi dall'organo che ha la rappresentanza legale dell'ente ed è pertanto ammissibile.

Conformemente al consolidato orientamento di questa Sezione, il mancato funzionamento del Consiglio delle Autonomie Locali - organo istituito in attuazione dell'art. 123 della Costituzione dalla L. R. n. 29 del 26 ottobre 2006 con funzione di filtro per le richieste di parere da sottoporre alle Sezioni Regionali di controllo – non osta alla predetta ammissibilità.

4. Sotto il profilo oggettivo, tutti i quesiti sono ugualmente ammissibili, avendo per oggetto la corretta interpretazione ed applicazione di norme in materia di limitazioni amministrative applicabili agli enti locali inadempienti al patto di stabilità interno.

Per quanto riguarda lo specifico aspetto relativo alla destinazione delle economie derivanti dal tardivo avvio dell'area delle Alte professionalità (retribuzione di posizione e di risultato delle Alte professionalità), il Collegio

rileva che la materia, essendo disciplinata dai vigenti CCNL, non è riconducibile alla contabilità pubblica e pertanto, secondo il consolidato orientamento delle Sezioni regionali, non può costituire oggetto dell'attività consultiva.

5. Nel merito, il commissario straordinario della Provincia di Brindisi chiede se le economie delle risorse destinate alla contrattazione decentrata derivanti da un esercizio in cui non è stato rispettato il patto di stabilità possano essere destinate all'incremento del fondo dell'anno successivo.

In particolare, il quesito riguarda: le economie del fondo di cui all'art. 15 del CCNL del 1 aprile 1999; le economie del fondo di cui all'art. 28 del CCNL del 23 dicembre 1999; le economie del fondo per il lavoro straordinario; le economie connesse al tardivo avvio dell'area delle Alte professionalità finanziate con uno specifico incremento (a destinazione vincolata) delle risorse di cui all'art. 15 del CCNL 1 aprile 1999.

Il corretto inquadramento del quesito richiede una breve premessa sul sistema sanzionatorio a cui sono sottoposti gli enti locali nell'esercizio successivo al mancato rispetto del patto di stabilità.

L'articolo 31, comma 26, della legge 12 novembre 2011, n. 183 prevede:

- la riduzione dei trasferimenti ordinari dovuti dal Ministero dell'interno per un importo pari alla differenza tra il saldo programmatico e il saldo effettivamente conseguito;
- un limite all'assunzione di impegni per spese correnti che non possono superare l'importo annuale medio dei corrispondenti impegni effettuati nell'ultimo triennio.
- il divieto di ricorrere a nuovo indebitamento;

- il divieto di assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione;
- la riduzione delle indennità di funzione e dei gettoni di presenza indicati nell'articolo 82 del TUEL (decreto legislativo n. 267 del 2000), che vengono rideterminati con una riduzione del 30 per cento rispetto all'ammontare risultante alla data del 30 giugno 2010.

Il quadro sanzionatorio è completato dall'art. 40, comma 3-quinques del D. Lgs. 165/2011 in base al quale il mancato rispetto del patto di stabilità (al pari del mancato rispetto dei vincoli in materia di contenimento della spesa per il personale) comporta il divieto "*destinare risorse aggiuntive alla contrattazione integrativa*".

Fatta eccezione per il taglio dei trasferimenti ordinari - che è finalizzato al recupero dello scostamento tra saldo programmatico e saldo effettivo - tutte le "sanzioni" consistono in vincoli amministrativi che limitano, in vario modo, l'autonomia dell'ente locale.

Tali limiti riguardano da un lato, il livello complessivo della spesa corrente (che non può superare il corrispondente importo medio del triennio) dall'altro lato, alcune specifiche tipologie di spesa (spesa per interessi, spese per indennità e gettoni di presenza, spesa per il personale).

Il denominatore comune delle sanzioni appena ricordate è quello di contribuire, attraverso la riduzione della spesa corrente, a rendere più agevole il raggiungimento del saldo programmatico nell'esercizio successivo e favorire il rientro dell'ente negli obiettivi di finanza pubblica.

Infatti, con specifico riferimento all'oggetto del quesito, il divieto di procedere all'aumento delle risorse destinate alla contrattazione integrativa posto dall'art. 40, comma 3-quinquies del D. Lgs. 165/2011, è funzionale al contenimento di un segmento particolarmente significativo della spesa corrente (costituito dalla spesa per il personale) e, in definitiva, al miglioramento del saldo finanziario di competenza mista.

6. Nel descritto quadro ordinamentale si pone il problema di stabilire se le economie generate dalla mancata utilizzazione delle risorse dei fondi per l'incentivazione del personale del comparto e del personale con qualifica dirigenziale possano essere utilizzate nel corso dell'esercizio successivo alla violazione degli obiettivi del patto di stabilità determinando, in tal modo, un incremento delle risorse a disposizione della contrattazione.

Infatti, i contratti collettivi del comparto (art. 17, comma 5 del CCNL del 1.04.1999) e dell'area dei dirigenti (art. 28, comma 2 del CCNL del 23.12.1999) prevedono che le risorse non utilizzate o non attribuite nel corso dell'esercizio siano portate in aumento delle risorse dell'anno successivo.

Il problema dell'impiego delle risorse non utilizzate negli esercizi precedenti - sotto il diverso profilo del rispetto del limite posto dall'art. 9 co. 2- bis del D.L. 78/2010 in base al quale l'importo annuale delle risorse destinate al trattamento accessorio del personale non può superare per il triennio 2011/2013 il corrispondente importo del 2010 - è già stato affrontato da questa Sezione con la delibera n. 58/2011 in cui è stato affermato il principio secondo cui tali residui non concorrono né alla determinazione del parametro di riferimento (2010) né alla verifica del rispetto del limite di legge nel triennio successivo. Tale interpretazione - oggi pacifica e largamente condivisa in

quanto fatta propria anche dalla Ragioneria Generale dello Stato (Cfr. circolare n. 16 del 2 maggio 2012) e dalla Conferenza Stato Regioni (che nella riunione del 7 febbraio 2013 ha approvato in tal senso una specifica modifica al documento del 10 febbraio 2011 relativo alla “interpretazione delle disposizioni del Decreto Legge 31 maggio 2010, n. 78, in materia di contenimento delle spese di personale delle amministrazioni pubbliche per i dipendenti delle regioni e delle province autonome e del servizio sanitario nazionale, convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122”) – si fonda sulla decisiva considerazione che le risorse non utilizzate non rappresentano un incremento del fondo ma un trasferimento di spesa tra un esercizio e l’altro di somme già certificate.

Analoghe considerazioni, ad avviso del Collegio, valgono anche ai fini della corretta applicazione dell’art. 40, co. 3-quinquies del D. Lgs. 165/2011.

Infatti, le somme provenienti dagli esercizi precedenti non possono essere annoverate tra le “risorse aggiuntive” di cui all’art. 40 cit. in quanto trattasi di somme delle quali in sede di costituzione del precedente fondo l’organo di revisione interno ha certificato, in applicazione dell’art. 5, co. 3 del CCNL del 1 aprile 1999, dell’art. 5. co. 3 del CCNL del 23 dicembre 1999 – Area dirigenti nonché dell’art. 40-bis del D. Lgs. 30 marzo 2011, n. 165, la compatibilità con gli obiettivi del patto di stabilità, con i vincoli di bilancio e con gli altri vincoli in materia di contenimento di spesa per il personale.

Pertanto, le somme non utilizzate nei precedenti esercizi sfuggono al campo di applicazione del divieto posto dall’art. 40 cit. e potranno essere legittimamente utilizzate nell’ambito della tornata contrattuale che ha luogo nell’esercizio successivo al mancato rispetto del patto di stabilità.

Con riferimento al diverso problema relativo all'impiego delle economie derivanti dal tardivo avvio dell'area delle Alte professionalità, fermo restando che ogni determinazione in merito rimane di responsabilità esclusiva dell'Ente, il Collegio ritiene utile ricordare che le risorse provenienti dall'esercizio precedente, in quanto aventi natura variabile, alimentano la corrispondente parte variabile del fondo e, pertanto, non possono essere utilizzate per finanziare istituti che, secondo la disciplina contrattuale, hanno il carattere della stabilità.

P.Q.M.

nelle suesposte considerazioni è il parere della Sezione.

Copia della presente deliberazione, sarà trasmessa, a cura del preposto al Servizio di supporto, al Commissario straordinario della Provincia di Brindisi.

Così deliberato in Bari, nella camera di consiglio del 12 giugno 2013.

Il Relatore
F.to Marco Di Marco

Il Presidente
F.to Raffaele Del Grosso

Depositata in Segreteria il 17 giugno 2013
Il Direttore della Segreteria
F.to Marialuce Sciannameo