

REPUBBLICA ITALIANA

la

Corte dei conti

in

Sezione regionale di controllo per la Puglia

Nella camera di consiglio del 15 maggio 2013, composta dai magistrati:

Raffaele Del Grosso	Presidente
Michele Grasso	Consigliere
Luca Fazio	I Referendario
Stefania Petrucci	I Referendario
Chiara Vetro	I Referendario relatore
Marco Di Marco	Referendario
Rossana De Corato	Referendario

ha assunto la seguente

Deliberazione n.98/PAR/2013

Sulla richiesta di parere n. 5143 del 25 marzo 2013, formulata dal Sindaco del Comune di Monteroni e pervenuta in data 2 aprile 2013, prot. n. 1136;

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 n. 27/2013 con cui è stata convocata la Sezione regionale di controllo per la data odierna;

Udito nella camera di consiglio il relatore, dott.ssa Chiara Vetro.

Premesso in

FATTO

Il Sindaco del Comune di Monteroni chiede a questa Sezione se sia legittimo costituire un ufficio – mediante l'impiego di dipendenti comunali - di supporto alla struttura, composta da un direttore di sede e un direttore amministrativo, già creata, sulla base di linee guida regionali, per la realizzazione di attività formative e progetti finanziati con risorse comunitarie.

Espone, infatti, il Sindaco che:

- il Comune è sede operativa accreditata per la realizzazione di attività formative, finanziate con fondi pubblici, iscritta nell'elenco regionale degli enti attuatori;
- ha nominato, sulla base delle linee guida regionali, due dipendenti, cat. D, quali direttore di sede operativa e direttore amministrativo;

- dal 2008 ad oggi ha seguito l'organizzazione di cinque corsi di formazione professionale finanziati con risorse comunitarie FSE, annualità 2007/2013, ed ha curato gli adempimenti di tre richieste progettuali non ancora valorizzate ai fini del finanziamento; altri corsi sono in fase di organizzazione;

- il grosso sforzo organizzativo collegato a detta attività suggerisce l'opportunità di costituire un vero e proprio ufficio di supporto, composto da dipendenti comunali, in grado di collaborare ai due preposti in tutte le attività necessarie per la gestione dei corsi.

Tanto premesso, il Sindaco pone il quesito sulla legittimità della costituzione di detto ufficio in cui i dipendenti comunali, in regime di lavoro straordinario, possano supportare il direttore di sede e direttore amministrativo per le attività connesse all'organizzazione e gestione dei corsi di formazione professionale applicando, ai fini della retribuzione, le risorse economiche dei corsi, facendole transitare nel fondo unico della produttività approvato in sede di contrattazione decentrata integrativa, mediante applicazione dell'art. 15, comma 5, CCNL 1.4.1999.

DIRITTO

Occorre preliminarmente accertare l'esistenza dei requisiti, soggettivi ed oggettivi, indispensabili all'ammissibilità della richiesta di parere. La legge 5 giugno 2003, n. 131, infatti, ampliando le funzioni di controllo di questa Corte e ridefinendone i contenuti in senso collaborativo nei confronti delle

Amministrazioni locali, ha previsto che i comuni, le province e le città metropolitane possano chiedere alla Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica, *di norma*, per il tramite del Consiglio delle autonomie locali, *se istituito*. Non può considerarsi, dunque, ostativo alla ricevibilità della presente richiesta di parere la mancanza, nella Regione Puglia, del Consiglio stesso, allo stato istituito (L.R. n.29 del 26 ottobre 2007) ma ancora non operante. La presente richiesta di parere appare dunque ricevibile sotto il profilo soggettivo, in quanto sottoscritta dal Sindaco del Comune, legale rappresentante *pro tempore* dell'Ente e, come tale, soggetto legittimato a promuovere l'attività consultiva della Corte dei Conti.

Occorre poi esaminare se ricorrano, nella fattispecie, i requisiti di ordine oggettivo necessari perché possa essere attivata la funzione consultiva della Sezione. E' necessario, cioè, verificare se la questione prospettata dal Comune sia attinente alla materia della contabilità pubblica e se non siano presenti altri elementi che impediscano di rendere il parere di cui trattasi, atteso che la funzione consultiva intestata a questa Corte può essere espletata a condizione che le richieste di pareri abbiano ad oggetto questioni afferenti alla materia della contabilità pubblica; prospettino questioni di carattere generale, che non siano, cioè, finalizzate all'adozione di specifici atti di gestione e che non riguardino provvedimenti già presi o attività già espletate; che il parere da rendere non interferisca con eventuali iniziative giudiziarie - attuali o potenziali - ovvero con altre funzioni intestate alla Corte stessa.

Con riferimento al primo profilo va evidenziato che, nel concetto di "contabilità pubblica", le Sezioni Riunite, con delibera n. 54 del 17 novembre 2010, hanno fatto rientrare tutti i quesiti *"che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica – espressione della potestà legislativa concorrente di cui all'art. 117, comma 3, della Costituzione – contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio"*. La richiesta di parere in esame, in quanto concernente l'applicazione di norme attinenti gli obiettivi di contenimento della spesa pubblica, rientra nella nozione di contabilità pubblica appena illustrata e può, sotto questo primo profilo, considerarsi ammissibile.

Trattasi inoltre di quesito riguardante la generale applicazione di norme di legge, ed afferente a questioni non oggetto di iniziative giudiziarie, attuali o potenziali, di questo o di altro giudice. Occorre, infatti, evitare che i pareri prefigurino soluzioni non conciliabili con eventuali successive pronunce dei competenti organi della giurisdizione (ordinaria, amministrativa, contabile o tributaria).

Passando al merito, va ricordato che le SS.RR. per la Regione siciliana in sede consultiva hanno, di recente (deliberazione n. 107/2012, depositata in data 4.1.2013), avuto modo di pronunciarsi su un caso analogo, in cui veniva posto l'interrogativo su *"quali forme di incentivazione possano essere attivate per il personale che partecipa alla realizzazione di progetti fi-*

nanziati con fondi europei, con particolare riferimento allo strumento previsto dall'art. 15, comma 5, CCNL 1.4.99, oggi confermato dall'art. 31 CCNL 22.1.2004", vicenda, dunque, del tutto analoga a quella sottoposta all'odierna indagine.

Il citato Consesso della giustizia contabile della Regione siciliana ha dunque chiarito che: *"l'art. 17 del CCNL 1° aprile 1999, che detta le modalità di utilizzo delle risorse di cui all'art. 15 citato, prevede che tali risorse siano finalizzate a promuovere effettivi e significativi miglioramenti nei livelli di efficienza e di efficacia degli enti e delle amministrazioni e di qualità dei servizi istituzionali mediante la realizzazione di piani di attività anche pluriennali e di progetti strumentali e di risultato basati su sistemi di programmazione e di controllo quali - quantitativo dei risultati e che, tali risorse, siano utilizzate per: a) erogare compensi diretti ad incentivare la produttività ed il miglioramento dei servizi, attraverso la corresponsione di compensi correlati al merito e all'impegno di gruppo per centri di costo, e/o individuale, in modo selettivo e secondo i risultati accertati dal sistema permanente di valutazione di cui all'art. 6 del CCNL del 31 marzo 1999; b) costituire il fondo per corrispondere gli incrementi retributivi collegati alla progressione economica nella categoria secondo la disciplina dell'art. 5 del CCNL del 31 marzo 1999; c) costituire il fondo per corrispondere la retribuzione di posizione e risultato secondo la disciplina dell'art. 10 del CCNL del 31 marzo 1999; d) il pagamento delle indennità di turno, rischio, reperibilità, maneggio valori, orario notturno, festivo e notturno-festivo; e) compensare l'esercizio di attività svolte in condizioni particolarmente disagiate da parte*

del personale delle categorie A , B e C; f) compensare l'eventuale esercizio di compiti che comportano specifiche responsabilità da parte del personale delle categorie B e C quando non trovi applicazione la speciale disciplina di cui all'art.11, comma 3, del CCNL del 31 marzo 1999 e compensare, altresì, specifiche responsabilità affidate al personale della categoria D, che non risulti incaricato di funzioni dell'area delle posizioni organizzative secondo la disciplina degli articoli da 8 a 11 del CCNL del 31 marzo 1999; g) incentivare le specifiche attività e prestazioni correlate alla utilizzazione delle risorse indicate nell'art. 15, comma 1, lettera k).

Nell'ambito di coerenza dei progetti finanziati con fondi Europei alle finalità sopra indicate, nessun ostacolo sembra frapporsi a che tali somme possano essere utilizzate per tale specifica incentivazione.

In termini più generali pare opportuno richiamare l'attenzione dell'Ente sulle disposizioni normative dettate dagli articoli 2, commi 3 e 45 del D. Lgs. 30/03/2001 n. 165 applicabile anche agli enti locali per effetto dell'espresso riferimento contenuto all'art. 1, comma 2, del predetto decreto. Le predette norme dispongono che l'attribuzione di trattamenti economici può avvenire esclusivamente mediante contratti collettivi e che il trattamento economico fondamentale ed accessorio è definito dai contratti collettivi ed in particolare, alla luce della riforma introdotta dal D. Lgs. 27/10/2009 n. 150, i trattamenti economici accessori devono essere collegati: alla performance individuale; alla performance organizzativa ed all'effettivo svolgimento di eventuali attività particolarmente disagiate ovvero pericolose o dannose per la salute.

La Sezione Regionale di Controllo Puglia, con la deliberazione n. 157/PRSP/2010 del 24/11/2010, ha chiarito che, per il personale non dirigente, il trattamento accessorio (il c.d. salario accessorio) presenta una connotazione simile a quella dei dirigenti, in quanto (in attuazione dell'art. 45 del T.U.P.I.) le relative risorse devono necessariamente convergere in un fondo ad hoc (art. 15 CCNL del 1°/04/1999), chiamato fondo per lo sviluppo delle risorse umane e della produttività dei dipendenti e che è composto da risorse fisse, previste dal CCNL 1.4.1999, art. 14, comma 4 (compensi per lavoro straordinario); art. 15, comma 1, lett. a), b), c), f), g), h), i), j), l) (l'elencazione è esemplificativa); e risorse variabili, le cui poste più significative sono previste dall'art. 15, commi 2 e 5 del citato CCNL. Inoltre, il trattamento economico accessorio dei dipendenti pubblici (dirigenti e non) deve essere oggetto di contrattazione di secondo livello (o decentrata integrativa, che avviene a livello di singolo ente), e deve necessariamente essere contenuto in un accordo scritto stipulato in sede locale tra la parte pubblica e quella privata".

Solo e soltanto nel rispetto di tali rigorosi limiti normativi, e di tutti quelli successivamente individuati dal legislatore, le SS.RR. per la Regione siciliana concludono dunque nel senso che "appare possibile attivare idonee forme di incentivazione del personale addetto ai progetti finanziati con fondi europei, senza che su tale opzione possa assumere rilevanza direttamente la provenienza comunitaria dei fondi". Il Collegio ritiene di condividere tale tesi.

Giova peraltro, ancora, rammentare che questa Corte, con giurisprudenza consolidata, ha avuto modo di chiarire che costituisce danno erariale la remunerazione a dipendenti di enti locali ulteriore a quella ordinariamente spettante, *ancorché finanziata da fondi comunitari e nonostante l'attività sia svolta oltre il normale orario di servizio.*

Il trattamento accessorio, nel comparto regioni-enti locali, è disciplinato dagli artt. 15, 17 e 18 del CCNL 1.4.1999; l'art. 15, comma 5, in particolare, prevede che, in caso di attivazione di nuovi servizi o di processi di riorganizzazione finalizzati ad un accrescimento di quelli esistenti, ai quali sia correlato un aumento delle prestazioni del personale in servizio a cui non possa farsi fronte attraverso la razionalizzazione delle strutture e/o delle risorse finanziarie disponibili gli enti, nell'ambito della programmazione annuale e triennale dei fabbisogni, di cui all'art. 6 del D.Lgs. n. 29/1993, valutano anche l'entità delle risorse necessarie per sostenere i maggiori oneri del trattamento economico accessorio del personale da impiegare nelle nuove attività e la relativa copertura nell'ambito delle capacità di bilancio.

Solo nei limiti delle indicate norme, risulta possibile attribuire una retribuzione ulteriore e diversa ai dipendenti.

Né, d'altra parte, può *ex se* considerarsi sufficiente il fatto che un determinato progetto sia finanziato dall'Unione Europea, per giustificare la conclusione che le attività finalizzate a realizzarlo risultino eccedenti le competenze ordinarie degli uffici. Occorre, infatti, porgere particolare attenzione nel verificare se i progetti e le connesse attività attuative rientrino o meno

nelle competenze ordinarie dell'Ente, non essendo possibile, in quel caso, considerare come "aggiuntive" o non rientranti nelle "ordinarie mansioni" le attività lavorative connesse. Dunque, ai fini della corretta allocazione ed imputazione delle risorse, si rende necessario in primo luogo verificare se i progetti rientrano o meno nelle competenze degli uffici e, dunque, dei dipendenti ad essi assegnati. Nel caso, infatti, in cui i progetti rientrano nelle competenze dell'ente e della sua ordinaria struttura organizzativa, il principio di onnicomprensività impedisce l'erogazione di compensi aggiuntivi. I progetti, infatti, contrariamente a quanto di solito ritenuto, possono non costituire "attività lavorative aggiuntive", bensì possono tradursi semplicemente in sistemi, metodologie per organizzare il lavoro. In tal caso, i progetti, qualsiasi sia la loro natura e provenienza, qualunque sia il loro finanziamento, presuppongono la loro attuazione "in" orario di lavoro e non "oltre" tale orario.

In secondo luogo, la matrice europea del finanziamento alla base, non consente alcun ragionamento "aprioristico", né esime l'interprete dalla verifica sulla sussistenza dei requisiti sino ad ora individuati. Come infatti ricordato nella sentenza citata, *"La provenienza della provvista è, cioè, un antecedente del tutto irrilevante rispetto agli atti di gestione che quelle somme abbiano impiegato, in coerenza con il principio della universalità che governa il bilancio degli enti locali. In altri termini, nessun rilievo assume la provenienza (comunitaria, statale o provinciale) della provvista finanziaria: il profilo determinante è esclusivamente quello della riferibilità delle risorse del cui corretto impiego si discute al pubblico erario"*.

Ulteriore conseguenza, allora, è che la provenienza dall'esterno del finanziamento non cambia le regole di erogazione del trattamento economico, continuandosi ad applicare le regole ordinarie normative e contrattuali. Il progetto può giustificare l'utilizzo dell'art. 15, comma 5, per incrementare in parte le risorse del salario accessorio destinate alla produttività individuale e, laddove si conseguano i risultati previsti dal progetto, compensare a tale titolo il personale coinvolto solo *se e nella misura in cui* il progetto medesimo presenti tutte le caratteristiche descritte.

Senza dunque entrare nel merito degli specifici progetti menzionati nella richiesta di parere (diversamente, la Sezione di controllo finirebbe con l'ingerirsi indebitamente nelle scelte gestionali dell'Ente, esulando dai limiti normativamente imposti alla propria attività consultiva), ma solo tenendo ben presenti le indicazioni, nonché i limiti, sin qui delineati, l'utilizzo dello strumento di cui all'art. 15, comma 5, CCNL per progetti sovvenzionati con fondi europei può essere considerato legittimo.

P.Q.M.

Nelle esposte considerazioni è il parere di questo Collegio.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, a cura della Segreteria della Sezione, al Sindaco del Comune di Monteroni.

Così deliberato in Bari, nella Camera di Consiglio del 15 maggio 2013.

Il Relatore
F.to Chiara Vetro

Il Presidente
F.to Raffaele Del Grosso

Depositata in Segreteria il 20 maggio 2013
Il Direttore della Segreteria
F.to Marialuce Sciannameo

