



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

Delibera n. 78/2014/SRCPIE/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, nell'adunanza del 17 aprile 2014 composta dai Magistrati:

Dott.	Mario PISCHEDDA	Presidente f.f.
Dott.ssa	Alessandra OLESSINA	Primo referendario
Dott.	Massimo VALERO	Primo referendario
Dott.	Adriano GRIBAUDO	Primo referendario
Dott.	Cristiano BALDI	Referendario relatore

Visto l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con Regio Decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

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

Visto il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

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, ed in particolare l'art. 7, comma 8;

Visto l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato e modificato dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 17 febbraio 2006, n. 5;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite di questa Corte n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;

Vista la richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Alessandria pervenuta per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali del Piemonte in data 2 aprile 2014;

Vista l'Ordinanza con la quale il Presidente f.f. ha convocato la Sezione per l'odierna seduta e ha nominato relatore il dr. Baldi Cristiano;

Udito il relatore;

PREMESSO CHE

Il sindaco del comune di Alessandria, con nota n. 17539 del 21.03.2014, chiedeva all'adita Sezione l'espressione di un parere in ordine alla attribuzione al Fondo risorse decentrate anno 2013 ai sensi dell'articolo 17, comma 5, dell'importo relativo al residuo straordinario anno 2012 già impegnato a bilancio e non utilizzato nell'anno di riferimento.

In particolare, il Sindaco del comune di Alessandria, dopo aver richiamato le numerose pronunce della Sezione in ordine all'equilibrio economico finanziario, precisava quanto segue:

- che la Sezione Piemonte, a seguito di quesito specifico posto dal Comune di Alessandria, con riferimento all'applicazione dell'articolo 40, comma 3 quinquies, del decreto legislativo n. 165/2001, con delibera n. 59/2013/SRCPIE/PAR in data 29.03.2013, affermava che *"la discrezionalità dell'amministrazione nell'attribuzione delle risorse aggiuntive, deve essere improntata a criteri prudenziali, previa verifica della compatibilità con la sana gestione finanziaria dell'ente stesso, della quale gli equilibri di bilancio, i vincoli del patto di stabilità e i limiti di contenimento della spesa per il personale costituiscono profili imprescindibili, essendo principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica ai sensi degli artt. 117, terzo comma, e 199, secondo comma, della Costituzione"*;
- che la Corte nella citata delibera ha precisato che *"gli enti pubblici locali, nella deliberazione e successiva erogazione delle risorse integrative aggiuntive, sono tenuti a rispettare gli obiettivi posti dal Patto di stabilità interno e le norme vigenti che impongono il contenimento delle spese di personale, tant'è che in caso di superamento dei vincoli finanziari posti alla contrattazione, accertato dalle Sezioni regionali di controllo della Corte, la legge pone l'obbligo di recupero nell'ambito della sessione negoziale successiva e che, nei casi di violazione dei vincoli e dei limiti di legge, le clausole*

contrattuali sono nulle, non possono essere applicate e sono sostituite (art. 40 co. 3 quinquies D.Lgs 165/2001)", concludendo che "lo sfioramento dei vincoli di spesa e la violazione delle regole del patto, pertanto, costituiscono eventi impeditivi non derogabili all'erogazione di risorse decentrate, anche se a suo tempo deliberate ed impegnate" e che " per la verifica del rispetto del patto di stabilità, condizione cui la legge subordina la destinazione di risorse aggiuntive alla contrattazione integrativa decentrata, occorre aver riguardo all'esercizio precedente, nonché all'esercizio in corso al momento della destinazione delle risorse"";

- che in presenza del mancato rispetto del Patto di stabilità per gli anni 2010 e 2011 il comune di Alessandria provvedeva a ridurre il fondo relativo alle risorse decentrate del comparto e della dirigenza delle risorse aggiuntive per gli anni di riferimento;
- che con nota 2635 del 18 giugno 2013 il direttore dei servizi finanziari trasmetteva certificazione di mancato rispetto del Patto anche per il 2012;
- che anche nella costituzione del fondo risorse decentrate 2013 del comparto, stante il mancato rispetto del Patto 2012, sono state applicate contrazioni di risorse, per quanto riguarda la parte variabile, così come stabilito dall'articolo 40, comma 3 quinquies, del decreto 165;
- che a seguito della verifica effettuata sul fondo straordinario anno 2012, a suo tempo correttamente costituito ed impegnato, risulta un residuo dell'importo già impegnato a bilancio e definitivamente non utilizzato nell'anno di riferimento.

Alla luce delle superiori considerazioni, e richiamato un parere dell'ARAN in ordine alla destinazione delle somme attribuite alla contrattazione integrativa e non utilizzate nell'anno precedente (secondo cui "le somme destinate alla contrattazione integrativa definitivamente non utilizzate nell'anno precedente, costituendo un mero trasferimento temporale di spesa di somme già in precedenza certificate, non sono da assoggettare al limite dell'articolo 9, comma 2bis, della legge n. 122/2010) ed un analogo parere della Sezione controllo Puglia (n. 115/2013), il Sindaco chiedeva se fosse corretto attribuire al Fondo risorse decentrate dell'anno 2013 l'importo relativo al residuo straordinario anno precedente già impegnato a bilancio e definitivamente non utilizzato nell'anno di riferimento, ai sensi dell'articolo 17 comma 5 CCNL 1.04.1999.

AMMISSIBILITA'

La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è prevista dall'art. 7, comma 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131 che, innovando il sistema delle tradizionali funzioni della Corte dei conti, ha previsto che le Regioni, le Province, le Città metropolitane ed i Comuni possano formulare alle Sezioni regionali della Corte quesiti nella materia della contabilità pubblica.

Preliminarmente occorre verificare che la richiesta provenga da uno dei soggetti individuati dalla norma citata sopra e si riferisca ad una questione che rientri nella materia della contabilità pubblica.

Con atto del 27 aprile 2004, e con successiva delibera 10 marzo 2006, n. 5, la Sezione delle Autonomie ha delineato gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, evidenziando, in particolare, i soggetti legittimati alla richiesta e l'ambito oggettivo della funzione attribuita alla Corte¹.

In relazione al profilo soggettivo, la legittimazione a richiedere pareri è circoscritta ai soli enti previsti dall'art. 7, co. 8 della legge n. 131 del 2003, in considerazione della natura speciale della funzione consultiva attribuita alla Magistratura contabile e la richiesta deve essere formulata dall'Organo di vertice dell'Ente richiedente.

Il quesito in esame proviene dal Comune di Alessandria risulta sottoscritto dal Sindaco dell'Ente ed è pervenuto per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali e, pertanto, in relazione al profilo soggettivo, è ammissibile.

Quanto alla natura dei quesiti che possono essere formulati alle Sezioni regionali della Corte, il citato art. 7, co. 8 della legge n. 131 del 2003 delimita l'oggetto in relazione a questioni attinenti la materia della contabilità pubblica.

L'ambito oggettivo di tale locuzione, in conformità a quanto stabilito dalla Sezione Autonomie negli atti citati sopra, deve ritenersi riferito alla "attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo, in particolare, la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria - contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli".

¹ Corte conti, sez. Autonomie, 10 marzo 2006, n. 5, in http://www.corteconti.it/opencms/opencms/handle404?exporturi=/export/sites/portalecdc/documenti/controllo/sez_autonomie/2006/delibera_5_a_ut_2006.pdf&%5d

A maggior specificazione della natura delle questioni sottoponibili all'esame delle Sezioni regionali, le Sezioni riunite della Corte, in sede di controllo, nell'esercizio della funzione di orientamento generale assegnata dall'art. 17, comma 31, del d.l. 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno fornito ulteriori chiarimenti (delibera 17 novembre 2010, n. 54), precisando che la funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo nei confronti degli Enti territoriali deve svolgersi anche in ordine a 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, e in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio².

In ogni caso, come già precisato nei citati atti di indirizzo, nonché in numerose delibere di questa Sezione, possono essere oggetto della funzione consultiva della Corte dei Conti, le sole richieste di parere volte ad ottenere un esame da un punto di vista astratto e su temi di carattere generale. Devono quindi ritenersi inammissibili le richieste concernenti valutazioni su casi o atti 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 ed indipendenza della Corte quale organo magistratuale. Analogamente, non risultano ammissibili richieste riferite a questioni sottoposte all'esame della Procura della corte dei conti o di altra Autorità giudiziaria, al fine di evitare interferenze con procedimenti o giudizi in corso.

Risultando conforme ai richiamati parametri, la richiesta di parere oggetto di esame va ritenuta ammissibile.

MERITO

La questione proposta dal comune concerne, in estrema sintesi, la possibilità di incrementare il fondo risorse decentrate di cui all'articolo 17, comma 5, del CCNL 1.04.1999 di un importo pari alle risorse già stanziare per l'anno 2012 e definitivamente non utilizzate.

Va ricordato che ai sensi del citato disposto contrattuale, le risorse destinate alla contrattazione integrativa ed al miglioramento della produttività

² Corte conti, sez. riun. contr. 17 novembre 2010, n. 54, in http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/documenti/controllo/sezioni_riunite/sezioni_riunite_in_sede_di_controllo/2010/delibera_54_2010.pdf

(artt. 15 e 17 del citato CCNL) *"non utilizzate o non attribuite con riferimento alle finalità del corrispondente esercizio finanziario sono portate in aumento delle risorse dell'anno successivo"*.

A completare il quadro normativo di riferimento, va ancora richiamato l'articolo 40, comma 3 quinquies, del decreto legislativo n. 165/2001, a mente del quale *"gli enti locali possono destinare risorse aggiuntive alla contrattazione integrativa nei limiti stabiliti dalla contrattazione nazionale e nei limiti dei parametri di virtuosità fissati per la spesa di personale dalle vigenti disposizioni, in ogni caso nel rispetto dei vincoli di bilancio e del patto di stabilità e di analoghi strumenti del contenimento della spesa... In caso di accertato superamento di vincoli finanziari da parte delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, del Dipartimento della funzione pubblica o del Ministero dell'economia e delle finanze è fatto altresì obbligo di recupero nell'ambito della sessione negoziale successiva"*.

La questione, come ricordato anche nell'istanza di parere, è già stata oggetto di ripetute pronunce della Sezione: si ricordano, in particolare, le deliberazioni n. 418/2013, n. 59/2013, n. 29/2012, n. 26/2011 e n. 96/2010).

Di recente, il tema è stato affrontato dalla Sezione Regionale di controllo per la Puglia che, con la deliberazione n. 115 del 17 giugno 2013, proprio con riferimento ad un caso analogo (economie derivanti dal fondo lavoro straordinario e sfioramento del patto di stabilità), ha prospettato una soluzione positiva al quesito oggi in esame sul condivisibile assunto che *"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"*.

Detto in altri termini, le economie di spesa derivanti da anni precedenti non costituiscono "risorse aggiuntive alla contrattazione integrativa" vietate per il comune istante ai sensi del comma 3 quinquies dell'articolo 40 TUPI ma meri trasferimenti di spesa tra un esercizio e l'altro di somme già certificate.

Anche con riferimento all'articolo 9, comma 2 bis, del d.l. n. 78/2010, se *"...la regola generale voluta dal legislatore è quella di porre un limite alla crescita dei fondi della contrattazione integrativa destinati alla generalità dei dipendenti dell'ente pubblico"* (Corte Conti Sez. Riunite n. 51/CONTR/2011), è

evidente che nella fattispecie in esame non si determina una crescita ma solo uno spostamento temporale da un'annualità all'altra della medesima cifra già entrata nel fondo accessorio.

Analoga conclusione, tra l'altro, è stata recentemente sostenuta dalla Sezione Friuli Venezia Giulia che con deliberazione n. 18 del 21 febbraio 2014 ha affermato che *"l'Ente potrà correttamente procedere a incrementare il Fondo per la contrattazione decentrata di ciascuna annualità -nella sua parte variabile- unicamente con le risorse già stanziare nel Fondo dell'anno precedente e non attribuite e in tal senso costituenti economie"*.

Economie che, è bene ricordarlo, possono integrare il fondo risorse decentrate ai sensi dell'articolo 17, comma 5, CCNL Comparto Regioni Enti Locali 1.04.1999, in via eccezionale per un solo anno, diversamente realizzandosi una "stabilizzazione" contraria alla *ratio* delle risorse variabili (in termini, parere ARAN 23868 del 30 ottobre 2012).

Ciò posto, la fattibilità dell'incremento del fondo per la contrattazione decentrate con economie derivanti dal fondo lavoro straordinario richiede tuttavia un'ulteriore considerazione.

Occorre, infatti, ricordare che *"lo sfioramento dei vincoli di spesa e la violazione delle regole del patto, pertanto, costituiscono eventi impeditivi non derogabili all'erogazione di risorse decentrate, anche se a suo tempo deliberate ed impegnate e che per la verifica del rispetto del patto di stabilità, condizione cui la legge subordina la destinazione di risorse aggiuntive alla contrattazione integrativa decentrata, occorre aver riguardo all'esercizio precedente, nonché all'esercizio in corso al momento della destinazione delle risorse"* (deliberazione Sez. Piemonte n. 59 del 27-29 marzo 2013).

Al mancato rispetto del patto di stabilità per gli anni 2010, 2011 e 2012 conseguiva e consegue, pertanto, il divieto di erogazione di risorse decentrate per gli anni in questione e per il 2013.

D'altra parte, ai sensi del comma 3, articolo 5, CCNL 1.04.1999 citato, "il controllo sulla compatibilità dei costi della contrattazione collettiva decentrata integrativa con i vincoli di bilancio è effettuato dal collegio dei revisori": tale norma, che la pronuncia della Sezione Puglia pone come architrave del suo condivisibile ragionamento, esprime l'esigenza di coerenza delle risorse della contrattazione integrativa con i vincoli di bilancio, esigenza presa in considerazione dall'articolo 40 del TUI ed oggi dall'articolo 4 del decreto legge n. 16/2014.

Dunque, per permettere la traslazione delle economie di un fondo da un anno all'altro, è necessario che tali economie afferiscano a risorse, non

solo certificate come compatibili con i vincoli di bilancio, ma anche effettivamente risultate tali.

Ciò posto, poiché le risorse destinate al lavoro straordinario sono pur sempre risorse rimesse alla contrattazione integrativa decentrata e, conseguentemente, soggette ai limiti fissati dagli articoli 40 e 40 bis del decreto legislativo n. 165/2001, è chiaro che la possibilità di incrementare il fondo della contrattazione integrativa con risorse aggiuntive risulta subordinata all'originaria legittimità, la cui verifica è rimessa all'ente locale, delle risorse stanziare per il fondo lavoro straordinario.

P.Q.M.

Nelle considerazioni che precedono è espresso il parere della Sezione.

Così deciso nell'adunanza del 17 aprile 2014.

Copia del parere sarà trasmessa a cura del Direttore della Segreteria al Consiglio delle Autonomie Locali della Regione Piemonte ed all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

Il Magistrato Relatore
F.to dott. Cristiano Baldi

Il Presidente
F.to dott. Mario Pischetta

Depositato in Segreteria il **18/04/2014**
Il Funzionario Preposto
F.to Dott. Federico Sola