

REPUBBLICA ITALIANA
la
Corte dei conti
in
Sezione regionale di controllo per la Puglia

Nella Camera di consiglio del 28 maggio 2014 composta dai magistrati:

Consigliere	Luca Fazio, Presidente f.f.	
Consigliere	Stefania Petrucci	
Referendario	Rossana De Corato	Relatore
Referendario	Cosmo Sciancalepore	
Referendario	Carmelina Adesso	

A seguito della Camera di consiglio del 28 maggio 2014 ha assunto la seguente deliberazione sulla richiesta di parere prot. n. 11353 del 7 maggio 2014, formulata dal Sindaco del Comune di San Giovanni Rotondo (FG), pervenuta alla Segreteria della Sezione in data 12 maggio 2014.

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 n. 25/2014 del 13 maggio 2014, con la quale è stata convocata la Sezione regionale di controllo per il giorno 28 maggio 2014;

Udito nella Camera di consiglio il relatore, Ref. Rossana De Corato;

FATTO

Con la nota indicata in epigrafe, il Sindaco del Comune di San Giovanni Rotondo (FG) ha presentato una richiesta di parere in merito all'ambito di applicabilità della

normativa introdotta dall'art. 9 comma 2 bis del D.L. n. 78/2013 conv. con L. n. 122/2010, modificato da ultimo dall'art. 1 comma 456 della L. n. 147/2013, con decorrenza 1° gennaio 2014 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), in relazione alla quantificazione complessiva delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale.

In particolare, il Rappresentante legale dell'Ente nel richiamare le prescrizioni del citato art. 9 comma 2 bis: *"A decorrere dal 1° gennaio 2011 e sino al 31 dicembre 2014 l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni di cui all' articolo 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. A decorrere dal 1° gennaio 2015, le risorse destinate annualmente al trattamento economico accessorio sono decurtate di un importo pari alle riduzioni operate per effetto del precedente periodo"*, rappresenta che il Comune di San Giovanni Rotondo:

- Nel 2013 ha realizzato un'economia sul fondo destinato al trattamento accessorio del personale pari ad € 20.963,00;
- La suddetta economia non deriva dall'attuazione di processi di razionalizzazione della *"macchina amministrativa"*, comunque, risultanti di difficile attuazione a causa della grave carenza di personale in cui versa il Comune;
- Tale risparmio di spesa sarebbe riconducibile al mancato completamento delle procedure riferite all'attivazione delle posizioni organizzative, programmate nel 2013 ed alla mancata attribuzione dei compensi di cui all'art. 17 comma 2 lett. f) del CCNL siglato il 1° aprile 1999 e successivamente modificato ed integrato;
- Tutte le sigle sindacali rappresentate nell'Ente, hanno richiesto che la suddetta economia sia utilizzata per incrementare il fondo destinato annualmente al trattamento accessorio del personale.

Alla luce di quanto suesposto, ed in considerazione di quanto chiarito dal MEF con nota n. 81510 del 13/7/2011 e confermato dalla circolare n. 16 del 2 maggio 2012, nonché dalla Conferenza Stato Regioni nella riunione del 7 febbraio 2013, il Sindaco formula il seguente quesito:

- Se tali risorse, provenienti dall'esercizio precedente, possano legittimamente alimentare la parte variabile del fondo dell'anno 2014, aumentandone la consistenza complessiva.

DIRITTO

1. Ammissibilità soggettiva.

In rito, ricorda la Sezione che l'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 prevede che gli Enti Locali possano chiedere pareri in materia di contabilità pubblica alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti *"... di norma, tramite il Consiglio delle Autonomie Locali ..."*.

Riguardo a tale aspetto, ritiene la Sezione non esservi motivo per discostarsi dall'orientamento sin qui seguito da tutte le Sezioni, secondo cui la mancanza di detto Organismo, allo stato istituito nella Regione Puglia (L.R. n. 29 del 26 ottobre 2007), ma ancora non operante, non può fondare ragioni di preclusione dell'esercizio di una facoltà attribuita dalla legge agli Enti Locali ed alla stessa Regione.

Pertanto, nelle more dell'operatività del Consiglio delle autonomie locali la richiesta di parere deve considerarsi ammissibile, sotto il profilo soggettivo, se ed in quanto formulata – come nel caso di specie - dal Sindaco del comune, quale organo di vertice dell'Amministrazione comunale, legittimato ad esprimere la volontà dell'Ente, essendo munito di rappresentanza legale esterna ai sensi dell'art. 50 del D.L.vo n. 267/2000.

2. Ammissibilità oggettiva.

Con riferimento all'ammissibilità del quesito, sottoposto all'attenzione della Sezione, sotto il profilo oggettivo, si rende, invece, necessario vagliare la ricorrenza delle condizioni e dei requisiti previsti dalla vigente normativa ed elaborati dalla consolidata giurisprudenza delle Sezioni Riunite in sede di controllo, della Sezione delle Autonomie, nonché delle Sezioni regionali di controllo.

In via preliminare, la sussistenza delle condizioni oggettive di ammissibilità va scrutinata mediante la verifica dell'attinenza del parere richiesto con la materia della contabilità pubblica (in base al citato art. 7, comma 8, della Legge 131/2003) e del carattere generale e astratto della questione sottostante il quesito.

Inoltre, è indispensabile verificare se il quesito proposto non implichi la valutazione di provvedimenti amministrativi di ordine gestionale, ancor più se connessi ad atti già adottati o comportamenti espletati, se l'ambito di interesse in concreto sia oggetto di indagini della procura regionale o di giudizio innanzi alla sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti, ovvero oggetto di contenzioso penale, civile o amministrativo. D'altra parte, l'attività consultiva intestata alla Corte dei conti impone che non siano resi pareri che comportino valutazione di atti gestionali specifici, che determinerebbero un'ingerenza della Corte di conti nella concreta attività gestionale dell'Ente, con un coinvolgimento della magistratura contabile nell'amministrazione attiva, certamente non compatibile con la posizione fondamentale di neutralità ed indipendenza.

Ritiene il Collegio che la problematica interpretativa evidenziata nel quesito formulato dall'Ente, inerente all'applicazione della normativa statale in tema di limiti alla quantificazione delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, attiene alla materia della contabilità pubblica, così come chiarito dalla deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei conti n. 54/2010. Nella citata

pronuncia le SS.RR, allo scopo di delineare il perimetro dell'esercizio della funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali di controllo, hanno precisato che la nozione di contabilità pubblica comprende, oltre alle questioni tradizionalmente riconducibili al concetto di contabilità pubblica (sistema di principi e norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici), anche i "quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti da principi di coordinamento della finanza pubblica (...), contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio".

Alla luce di quanto suesposto, ritiene, il Collegio, che il quesito *de quo*, costituisce oggetto di trattazione nel merito.

3. Merito.

La questione sottoposta all'esame di questa Sezione s'inquadra nell'ambito della normativa nazionale, recata dall'art. 9 comma 2 bis del D.L. n. 78/2013 conv. con L. n. 122/2010, modificato da ultimo dall'art. 1 comma 456 della L. n. 147/2013, con decorrenza 1° gennaio 2014 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), il quale stabilisce, a decorrere dal 1° gennaio 2011, un rigoroso limite alla quantificazione delle risorse destinate al trattamento accessorio del personale, imponendo la "cristallizzazione" dell'importo riferito all'anno 2010.

Osserva, inoltre, il Collegio, che la questione sottoposta in sede consultiva dal Comune, investe anche la portata e l'interpretazione del comma 5 dell'art. 17 del CCNL sottoscritto il 1° aprile 1999, il quale dispone che: *"Le somme non utilizzate o non attribuite con riferimento alle finalità del corrispondente esercizio finanziario sono portate in aumento delle risorse dell'anno successivo"*.

Sull'applicazione della richiamata disposizione legislativa vincolistica questa Sezione si è a suo tempo espressa con la deliberazione n. 58/2011/PAR nella quale si affermava che *"Con riferimento a tale specifico punto, il Collegio ritiene di convenire con la tesi secondo la quale dal tetto 2010 debbano rimanere esclusi i residui venutisi a determinare negli anni precedenti. Con ciò si intende che il legislatore, ancorando il monte-risorse raggiungibile nel 2011 al corrispondente importo dell'anno 2010, ha inteso fissare un parametro certo, che dovrà dunque intendersi depurato da ogni "aggiunta" derivante da residui degli anni pregressi. I residui 2009, dunque, non potranno essere computati nel calcolo del "tetto" 2010; ragionando nella medesima direzione, dunque, anche i residui del 2010, da riportare nel 2011, non dovranno essere considerati"*.

Ritiene il Collegio che detta posizione interpretativa sia ad oggi pacificamente condivisibile per quel che concerne l'iniziale determinazione, riferita alle risorse del 2010, del "tetto" previsto dall'articolo 9, comma 2 bis del D.L. 78/2010, destinate al trattamento accessorio, norma quest'ultima da considerare di stretta interpretazione

(Cfr. deliberazione Sezioni Riunite del Controllo n. 51/2011/PAR).

Il Collegio, tuttavia, non può esimersi dall'evidenziare che la Ragioneria Generale dello Stato, così come d'altronde rappresentato dall'Ente istante, nella nota n. 81510 del 13 luglio 2011, aveva già chiarito che le somme destinate alla contrattazione integrativa definitivamente non utilizzate nell'anno precedente non vadano assoggettate al limite dell'art. 9, comma 2-bis, del D.L. N. 78/2010. Ulteriori specificazioni sono state esplicitate dal medesimo organo con la successiva Circolare n. 16/2012 relativa al conto annuale 2011, nella quale in merito alle somme utilizzate nell'anno precedente ha chiarito che:

- ai fini del trasporto all'anno successivo è necessaria una ricognizione amministrativa, certificata dagli organi di controllo, finalizzata ad asseverare l'entità delle risorse degli anni precedenti, regolarmente certificate, che risultano verificabilmente non utilizzate né più utilizzabili in relazione agli anni di riferimento;
- gli importi delle economie devono essere depurati delle poste che, per previsione contrattuale o di legge, non possono essere riportate nel nuovo fondo (economie sui nuovi servizi non realizzate, risparmi per assenze per malattia, ecc.).

Di recente, il richiamato orientamento trova conferma anche nelle "Note applicative alla Circolare Ragioneria Generale dello Stato n. 25 del 19 luglio 2012" ed in particolare nello schema di relazione tecnico finanziaria, ove al modulo III relativo all'esemplificazione dello "Schema generale riassuntivo del Fondo per la contrattazione integrativa e confronto con il corrispondente Fondo certificato anno precedente", alla Tabella 1 recante "Schema generale riassuntivo di costituzione del Fondo. Anno 2013 e confronto con il corrispondente Fondo certificato 2012. Amministrazione XXX" nella parte dedicata alle "Poste variabili non sottoposte all'art 9 comma 2-bis della legge 122/2010", viene prevista una apposita voce dedicata alle "Economie Fondo anno precedente".

Pertanto, gli enti locali, in sede di determinazione del tetto massimo delle risorse destinate al fondo 2010 che costituisce limite invalicabile previsto dal legislatore con il comma 2 bis, devono necessariamente tener conto di tutte quelle somme, come prevede la norma, "destinate" annualmente al trattamento accessorio del personale; nell'ambito di tale importo vanno anche computate le "cd. economie", purchè quantificate formalmente attraverso una ricognizione amministrativa, volta ad asseverare l'accertamento della presenza di tali risorse nel fondo, dell'anno precedente, ed il loro definitivo mancato utilizzo.

Appare opportuno rammentare che con il parere 30 ottobre 2012, n. 23668 e la circolare n. 25/2012, l'Aran, nello svolgimento della propria funzione interpretativa delle norme contrattuali, ha chiarito la portata e gli effetti dell'art. 17 comma 5 del CCNL siglato il 1° aprile 1999.

In particolare, in merito alla questione prospettata da un ente locale e vertente sulla corretta applicazione delle previsioni di cui al citato art. 17, comma 5 e con specifico riferimento alla quantificazione delle risorse dei contratti integrativi in coerenza con le limitazioni previste dall'art. 9, comma 2-bis, del d.l. n. 78/2012, ha affermato che *“ In tal modo è consentito di incrementare le risorse destinate al finanziamento della contrattazione integrativa di un determinato anno con quelle che, pure destinate alla medesima finalità nell'anno precedente, non sono state utilizzate in tale esercizio finanziario. Si tratta comunque di un incremento "una tantum", consentito cioè solo nell'anno successivo a quello in cui le risorse disponibili non sono state utilizzate, e, comunque si traduce in una implementazione delle sole risorse variabili, che, come tali, non possono essere confermate o comunque stabilizzate negli anni successivi. Pertanto, ad esempio, un importo di risorse stabili pari ad € 15.000, non utilizzato nel corso del 2009, poteva essere portato ad incremento, una tantum, delle risorse variabili relative all'anno 2010. Trattandosi di risorse variabili, esse sarebbero state disponibili per il solo 2010 (con esclusione di ogni forma di consolidamento e stabilizzazione per gli anni successivi) ed, evidentemente, in coerenza con la loro natura non avrebbero potuto essere destinate al finanziamento di voci del trattamento economico accessorio aventi carattere di stabilità (progressione economica orizzontale, retribuzione di posizione e di risultato delle posizioni organizzative, ecc.)...”*

Da quanto suesposto si evince che le economie derivanti dal mancato utilizzo di risorse di parte stabile, possono essere “traslate” nell'esercizio successivo, ma solo ed esclusivamente per incrementare la parte variabile del fondo e comunque limitatamente all'anno seguente; per quel che concerne, invece, i risparmi di spesa riconducibili alla parte variabile del fondo (per il mancato o solo il parziale raggiungimento degli obiettivi stabiliti ed in relazione ai quali è stato previsto l'incremento delle medesime risorse variabili) deve ritenersi escluso l'incremento nel successivo esercizio e conseguentemente inapplicabile, la disposizione contenuta nell'art. 17 comma 5 del CCNL del 1° aprile 1999. Pertanto, tali risorse, diventano, nello stesso anno, economie di bilancio e tornano nella disponibilità dell'ente.

In considerazione di quanto suesposto, ritiene, il Collegio, che le economie derivanti dalla mancata attivazione delle posizioni organizzative siano riconducibili alla parte stabile del fondo e quindi, con i limiti e nei termini già chiariti, possono essere destinate ad incrementare la parte variabile del fondo, previa, se ritenuto, la ridefinizione dei criteri di premialità in sede di negoziazione decentrata.

Diversamente, in relazione all'attribuzione dei compensi di cui all'art. 17 comma 2 lett. f) come integrato dall'art.36, comma 1, del CCNL del 22.1.2004 e dall'art.7 del CCNL del 9.5.2006, in materia di indennità di specifiche responsabilità, come noto, viene rimessa alle autonome determinazioni della contrattazione decentrata integrativa di ciascun ente la definizione dei criteri per la individuazione degli incarichi di

responsabilità legittimanti l'erogazione dell'indennità e per la quantificazione dell'ammontare della stessa.

Tale precisazione, relativamente alla specifica problematica esposta, si rende necessaria in quanto non può non evidenziarsi che l'attribuzione delle suddette indennità, proprio perché oggetto di contrattazione integrativa è sempre subordinata alla preventiva disponibilità di risorse di cui all'art. 15 del CCNL dell'1.4.1999 e art. 31 del CCNL del 22.1.2004. Per il conseguimento di siffatta finalità possono essere utilizzate sia risorse stabili che variabili, ai sensi del citato art.31, commi 2 e 3, del CCNL del 22.1.2004 e dall'art. 7 CCNL 9.5.2006.

Alla luce delle suesposte considerazioni, osserva, pertanto, il Collegio, che l'eventuale destinazione di tali economie all'incremento della parte variabile del fondo relativo all'anno 2014 (piuttosto che come economie di bilancio che rientrano nella disponibilità dell'ente), non può prescindere dalla verifica della iniziale destinazione di tali "indennità per particolari responsabilità" stabilita nel fondo annuale delle risorse decentrate, a seconda che si tratti di risorse inserite nella parte stabile del fondo, ovvero destinate ad incrementare la parte variabile dello stesso.

Tuttavia, recentemente l'ARAN, nel rendere un parere ad un ente locale che chiedeva se fosse possibile finanziare l'indennità di specifiche responsabilità, di cui all'art.17, comma 2, lett. f), del CCNL dell'1.4.1999, come successivamente modificato, con le risorse derivanti dall'applicazione dell'art.15, comma 5, del medesimo CCNL del 1° aprile 1999, ha ritenuto di evidenziare che la mancanza a monte dei progetti o programmi, di cui al cit. art. 15 comma 5, impedisce, l'incremento delle risorse (pure consentito dal citato art.15, comma 5, del CCNL dell'1.4.1999), per il difetto di un presupposto assolutamente indispensabile della disciplina contrattuale, in particolare, non sembrerebbe praticabile la scelta di incrementare le risorse variabili, ai sensi del richiamato art.15, comma 5, del CCNL dell'1.4.1999, giustificata unicamente con la eventuale erogazione dell'indennità di responsabilità dell'art.17, comma 2, lett. f) del medesimo CCNL dell'1.4.1999 (Cfr. Parere ARAN RAL_1679_Orientamenti Applicativi del 11/02/2014).

P.Q.M

Nelle esposte considerazioni è il parere di questa Sezione.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, a cura del Funzionario Preposto al Servizio di supporto, al Sindaco del Comune di San Giovanni Rotondo (FG).

Così deliberato in Bari, nella Camera di Consiglio del 28 maggio 2014.

Il Relatore
F.to Rossana De Corato

Il Presidente f.f.
F.to Luca Fazio

Depositata in Segreteria il 28/05/2014
Il Direttore della Segreteria
F.to Marialuce Sciannameo