



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

Delibera n. 176/2015/SRCPIE/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, nell'adunanza del 18 dicembre 2015, composta dai Magistrati:

Dott.	Mario PISCHEDDA	Presidente
Dott.	Massimo VALERO	Primo referendario - relatore
Dott.	Adriano GRIBAUDO	Primo referendario
Dott.	Cristiano BALDI	Primo Referendario
Dott.ssa	Daniela ALBERGHINI	Referendario

Vista la richiesta di parere proveniente dal Sindaco del comune di **Basaluzzo (AL)**, con nota n. 4203 del 28.10.2015, pervenuta per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali del Piemonte in data 02.11.2015;

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 l'Ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna seduta e ha nominato relatore il dr. Massimo Valero;
Udito il relatore;

PREMESSO CHE

Il Sindaco del Comune di Basaluzzo, con la nota in epigrafe, ha chiesto a questa Sezione l'espressione di un parere in merito alla portata e all'applicabilità dell'art. 15 comma 5 CCNL Regioni Enti Locali del 1.4.1999, alla luce delle disposizioni in materia di personale degli enti locali contenute nella legge n. 190/2014, di seguito esposte.

L'art. 1, comma 254 della Legge di stabilità per il 2015 ha esteso a tutto il 2015 il blocco della parte economica delle procedure contrattuali e negoziali delle amministrazioni pubbliche; il successivo comma 255 ha esteso a tutto il 2018 la previsione secondo la quale l'indennità di vacanza contrattuale da corrispondersi ai dipendenti pubblici con contratto scaduto sino al suo rinnovo verrà corrisposta nei valori previsti al 31/12/2013 e, quindi, senza sua attualizzazione; infine, il comma 256, ha previsto che le disposizioni recate dall'articolo 9, comma 21 del D.L. n. 78/2010 in materia di blocco degli adeguamenti retributivi e delle progressioni automatiche di retribuzione siano ulteriormente prorogate fino al 31 dicembre 2015.

Stante tale quadro normativo, che non estende il blocco alla contrattazione decentrata, alle risorse del trattamento accessorio e alle progressioni economiche, il Sindaco chiede se ed entro quali limiti sia possibile fare ricorso all'art. 15 comma 5 del CCNL Regioni ed Autonomie locali, del 11/4/1999, con il conseguente incremento delle risorse decentrate variabili, in relazione all'accertato incremento quantitativo e qualitativo dei servizi istituzionali e, in particolare:

- 1) se vi sia possibilità di applicare il predetto art. 15 comma 5 del CCNL a seguito di convenzioni tra enti locali per la funzione di polizia locale e l'incremento dei servizi di pubblica sicurezza prestati dal personale convenzionato;
- 2) se possa essere superato il contenimento della dinamica retributiva attraverso la cristallizzazione al 2010 del tetto di spesa relativo all'ammontare complessivo dei fondi unici destinati al trattamento accessorio del personale della P.A.

AMMISSIBILITA' SOGGETTIVA

La legittimazione a richiedere pareri è circoscritta ai soli Enti previsti dalla legge n. 131 del 2003, stante la natura speciale della funzione consultiva introdotta dalla medesima legge, rispetto all'ordinaria sfera di competenze della Corte.

I pareri richiesti dai comuni, dalle province e dalle aree metropolitane, vanno inoltrati per il tramite del Consiglio delle autonomie locali.

Inoltre la richiesta può considerarsi ammissibile solo se proveniente dall'Organo rappresentativo dell'Ente (Presidente della Giunta regionale, Presidente della Provincia, Sindaco).

La richiesta di parere in esame proviene da un Comune, è stata sottoscritta dal Sindaco, legale rappresentante dell'Ente, come tale capace di manifestarne la volontà, ed è stata trasmessa per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali.

Sotto il profilo soggettivo, dunque, la richiesta di parere si palesa ammissibile.

AMMISSIBILITA' OGGETTIVA

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare che la disposizione, contenuta nel comma 8, dell'art. 7 della legge 131/03, 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 co. 8 prevede forme di collaborazione ulteriore 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, co. 31 del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione unitaria 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, in data 17 novembre 2010).

Il limite della funzione consultiva, come sopra delineato, esclude qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa che ricade nell'esclusiva competenza dell'autorità che la svolge; nonché

esclude che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali.

Dalle sopraesposte considerazioni consegue che la nozione di contabilità pubblica va conformandosi all'evolversi dell'ordinamento, seguendo anche i nuovi principi di organizzazione dell'amministrazione, con effetti differenziati, per quanto riguarda le funzioni della Corte dei conti, secondo l'ambito di attività.

Nel caso in esame, la richiesta di parere è ammissibile anche sotto il profilo oggettivo, giacché il quesito riguarda la materia della contabilità pubblica, come delineata dalle SS.RR. con la richiamata deliberazione n. 54/2010.

MERITO

1. La richiesta di parere verte, innanzitutto, sull'esatta portata e sull'applicabilità, nel caso di incremento dei servizi di pubblica sicurezza prestati in regime di convenzione, dell'art. 15, comma 5, del CCNL Regioni ed Autonomie locali dell'11/4/1999, che dispone: *"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 cui non possa farsi fronte attraverso la razionalizzazione delle strutture e/o delle risorse finanziarie disponibili o che comunque comportino un incremento stabile delle dotazioni organiche, gli enti, nell'ambito della programmazione annuale e triennale dei fabbisogni di cui all'art. 6 del D.lgs. 29/93, valutano anche l'entità delle risorse necessarie per sostenere i maggiori oneri del trattamento economico accessorio del personale da impiegare nelle nuove attività e ne individuano la relativa copertura nell'ambito delle capacità di bilancio"*.

In merito al quesito sulla "esatta portata" della richiamata norma del CCNL, si premette che l'articolo 46 d.lgs. n. 165/2001 attribuisce all'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) una specifica funzione in tema di interpretazione delle clausole dei contratti collettivi ai fini di una loro uniforme applicazione, funzione che non rientra pertanto nell'attività consultiva di questa Corte. La stessa richiesta di parere richiama la nota interpretativa n. 19528 del 5 giugno 2015, con la quale l'ARAN si è già espressa sull'argomento in discorso; a questa hanno fatto seguito ulteriori indicazioni in materia, contenute nel parere n. 1805 - Orientamenti Applicativi - reso dalla stessa ARAN in data 9 dicembre 2015.

Pertanto, in questa sede la risposta al quesito deve limitarsi all'individuazione dei generici presupposti per la destinazione delle suddette risorse a copertura dei maggiori oneri del trattamento economico accessorio del personale da impiegare nelle nuove attività, restando rimessa all'ente la verifica in concreto della sussistenza delle condizioni, nella fattispecie prospettata, per l'applicazione dell'istituto contrattuale in discorso.

Il requisito di fondo risiede nel fatto che siano effettivamente attivati nuovi servizi

o processi di riorganizzazione finalizzati ad un reale accrescimento di quelli esistenti (nella fattispecie in esame, relativi alla pubblica sicurezza) con servizi di vigilanza e notturni - ai quali sia correlato un aumento delle prestazioni del personale in servizio cui non possa farsi fronte attraverso la razionalizzazione delle strutture e delle risorse. Al riguardo, occorre dimostrare in modo puntuale e rigoroso che si tratta di attività effettivamente nuove e non della riproposizione sotto altre forme di interventi già attuati in via regolare in precedenza. In caso contrario, si avrebbe una corresponsione indebita di emolumenti (Sez. Contr. Lombardia, parere n. 297/2015).

La parte variabile della retribuzione può essere riconosciuta solo se correlata al raggiungimento di specifici obiettivi, che giustificano appunto un compenso aggiuntivo e dedicato, ma soprattutto all'esistenza della relativa capacità di spesa e, quindi, alla compatibilità della spesa medesima con gli obiettivi e i vincoli del patto di stabilità interno. In altri termini gli enti pubblici locali, nella deliberazione e successiva erogazione delle risorse integrative aggiuntive, sono comunque tenuti a rispettare gli obiettivi del patto di stabilità interno e le norme vigenti che impongono il contenimento delle spese di personale (Sez. Reg. Contr. Lombardia, parere n. 914/2010).

In tale prospettiva, appare utile accennare al disposto dell'art. 54 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, a tenore del quale si prescrive che *"le pubbliche amministrazioni attivano autonomi livelli di contrattazione integrativa, nel rispetto ... dei vincoli di bilancio risultanti dagli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione"* (comma 3 bis) e che *"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 di contenimento della spesa"* (comma 3 quinquies).

2. Come richiamato nella stessa richiesta di parere, la legge n. 190/2014 ha esteso a tutto l'anno 2015 le limitazioni alla contrattazione collettiva e alla spesa per il personale nel comparto del pubblico impiego già previste dall'articolo 9, comma 17, secondo periodo e dal comma 21, primo e secondo periodo, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e successive modificazioni, dall'articolo 1, comma 452, della legge 27 dicembre 2013, n. 147.

La proroga in questione, invece, non ha riguardato il blocco del trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti (articolo 9, comma 1, D.L. n. 78/2010), il blocco del trattamento accessorio all'ammontare erogato nel 2010 (comma 2-bis, D.L. n. 78/2010), e il blocco degli effetti economici delle progressioni di carriera per il personale contrattualizzato e non contrattualizzato (comma 21, terzo e quarto periodo, D.L. n. 78/2010).

L'art. 9, comma 2-bis del richiamato decreto-legge n. 78/2010 prevede: "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".

Con riguardo al limite previsto da quest'ultima norma, questa Sezione si era espressa con il parere n. 34/2014, richiamato nel quesito del Comune di Basaluzzo. La ratio di detta disposizione (cfr. SS.RR. n. 51 del 4 ottobre 2011 e deliberazioni di questa Sez. n. 89 del 27 aprile 2012 e n. 127 del 21 ottobre 2011) è il contenimento della dinamica retributiva attraverso la cristallizzazione al 2010 del tetto di spesa relativo all'ammontare complessivo delle risorse presenti nei fondi unici destinati al trattamento accessorio del personale della P.A., ricomprendendosi in tale trattamento accessorio anche le componenti non aventi carattere fisso e continuativo. Si tratta, in particolare, di una norma volta a rafforzare il limite posto alla crescita della spesa di personale che prescinde da ogni considerazione relativa alla provenienza delle risorse, applicabile, pertanto, anche nel caso in cui l'Ente disponga di risorse aggiuntive derivanti da incrementi di entrata. Le Sezioni Riunite hanno poi chiarito che trattasi di norma di stretta interpretazione che, come tale, non ammette in via di principio deroghe o esclusioni.

Pertanto, le risorse di alimentazione dei fondi da ritenere non ricomprese nell'ambito applicativo dell'art. 9, comma 2bis, sono solo quelle destinate a remunerare prestazioni professionali tipiche di soggetti individuati o individuabili, che peraltro potrebbero essere acquisite attraverso il ricorso all'esterno dell'Amministrazione pubblica, con possibili costi aggiuntivi per il bilanci dei singoli Enti. Ed è solo in tali circoscritte ipotesi che le risorse alimentano il fondo in senso solo figurativo, in quanto non destinate a finanziare gli incentivi spettanti alla generalità del personale dell'Amministrazione pubblica (parere n. 34/2014 cit.).

A partire dal 2015 l'art. 9 comma 2 bis del D.L. 78/2010 non prescrive più il tetto al fondo destinato alla contrattazione integrativa come sopra descritto. Come già messo in luce dal richiamato parere n. 297/2015 della Sez. Contr. Lombardia, si tratta invece dell'individuazione di una sorta di "minusvalenza fissa" data dalla somma delle decurtazioni del periodo 2011-2014 (non più recuperabili). Mentre sino al 31 dicembre 2014 il fondo era ancorato ad un tetto di spesa storica (2010), dal primo gennaio 2015 il fondo non è più vincolato al dato storico ma, una volta determinato il montante retributivo a norma di CCNL di comparto, sconta una decurtazione fissa pari all'ammontare delle decurtazioni

operate *ex lege* per il periodo 2011-2014.

La rimodulazione delle modalità di calcolo dei fondi per la contrattazione decentrata si inserisce in una prospettiva di attenuazione del rigore della disciplina vincolistica dettata dalle originarie disposizioni del D.L. n. 78/2010. Il legislatore è infatti intervenuto per mitigare la disciplina vincolistica in tema di trattamento economico individuale (art. 9 commi 1 e 21 del D.L. 78/2010) e di contrattazione decentrata (art. 9 comma 2 *bis*), mantenendo fermo il regime di sospensione relativo ai rinnovi contrattuali nazionali del pubblico impiego. Non appare superfluo osservare che alle intenzioni del legislatore si sono sommati gli effetti derivanti dalla sentenza 23 luglio 2015 n.178, a tenore della quale la Corte Costituzionale ha statuito l'illegittimità costituzionale sopravvenuta, a partire dal giorno successivo alla pubblicazione della pronuncia, del regime di sospensione della contrattazione collettiva prevista dal comma 453 dell'art. 1 della Legge 27 dicembre 2013, n. 147 e dal comma 254 dell'art. 1 della Legge 23 dicembre 2014, n. 190 (parere n. 297/2015 cit.).

P.Q.M.

Nelle considerazioni che precedono è espresso il parere della Sezione.

Così deciso nell'adunanza del 18 dicembre 2015.

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. Massimo Valero

Il Presidente
F.to dott. Mario Pischetta

Depositato in Segreteria il 21/12/2015
Il Funzionario Preposto
F.to dott. Federico Sola