

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

Nella camera di consiglio del 23 marzo 2018 composta da:

Presidente di Sezione	Agostino Chiappiniello	Presidente
Consigliere	Rossana Rummo	
Consigliere	Stefania Petrucci	
Primo Referendario	Rossana De Corato	
Primo Referendario	Cosmo Sciancalepore	
Primo Referendario	Carmelina Addesso	Relatore
Primo Referendario	Michela Muti	

ha assunto la seguente deliberazione

sulla richiesta di parere formulata dal Commissario Straordinario del Comune di Toritto (Ba),
trasmessa in data 9 marzo 2018 ed assunta in pari data al protocollo della segreteria della
Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Puglia n. 674-09/03/2018-SC-PUG-
T75-A;

Vista l'ordinanza n. 40/2018 con la quale è stata convocata la Sezione regionale di controllo
per il giorno 23 marzo 2018;

udito il relatore, dott.ssa Carmelina Addesso.

Ritenuto in

FATTO

Il Commissario Straordinario del Comune di Toritto formula i seguenti quesiti, afferenti al
fondo per le risorse decentrate:

- 1) se sia possibile, in caso di mancata costituzione del fondo per le risorse decentrate
nell'anno di riferimento, finanziare con l'avanzo vincolato del risultato di

amministrazione, non solo gli istituti interamente disciplinati dal CCNL dipendenti enti locali, ma anche le indennità oggetto di contrattazione decentrata integrativa e la produttività quando anche questi istituti attingono il loro finanziamento dalle risorse stabili del fondo;

- 2) se nel concetto di *"quota del fondo obbligatoriamente prevista dalla contrattazione collettiva nazionale"* - c.d. *"quota stabile"* - che confluisce nell'avanzo vincolato in caso di mancata costituzione del fondo nell'anno di competenza, debbano includersi anche le risorse variabili, specificatamente disciplinate dalla contrattazione collettiva nazionale o dalla legge (incentivi progettazione opere pubbliche ex art. 92, commi 5 e 6, d.lgs. n. 163/2006; art. 54 CCNL/2000 incentivi di produttività messi notificatori; art. 3, comma 57, legge n. 662/96 e art. 59, comma 1, lett. p del d lgs. n. 446/1997 richiamati art. 4, comma 3 CCNL/2001, compensi incentivanti recupero evasione ICI; art. 208 comma. 4, C.d.S. progetti miglioramento sicurezza stradale), e le risorse escluse dal limite di cui al d.l. n. 78/2010, art. 9, comma 2 bis, in particolare le risorse trasferite dalla Regione Puglia ai comuni per il pagamento delle competenze accessorie del personale trasferito in attuazione dei DDP-GR n. 75 e n. 1327 del 2010, n. 931 e n. 942 del 2011, per effetto del conferimento dei compiti e funzioni in materia di attività ex UMA, secondo le disposizioni della legge regionale n.36/2008 e s.m.i.;
- 3) se sia possibile contrattare e impegnare la quota stabile obbligatoriamente prevista dalla contrattazione collettiva nazionale, che confluisce nell'avanzo vincolato del risultato di amministrazione in caso di mancata costituzione del fondo nell'anno di competenza, non solo nell'anno successivo alla mancata costituzione, ma a distanza di tempo rispetto all'anno di competenza, o in più anni, provvedendo intanto a costituire e contrattare i fondi successivi negli anni di competenza;
- 4) in quale anno deve essere calcolata la spesa del personale relativa alla quota di salario accessorio tardivamente contrattato ai fini della verifica dell'entità della spesa di personale e del rispetto dei limiti di spesa.
- 5) Considerato in

DIRITTO

Preliminarmente, occorre valutare i profili di ammissibilità, sia soggettiva che oggettiva, della richiesta di parere alla luce dell'art. 7, comma 8, della L. 05/06/2003 n. 131 che conferisce a Regioni, Comuni, Province e Città Metropolitane la possibilità di richiedere alle Sezioni Regionali di Controllo della Corte dei Conti pareri in materia di contabilità pubblica. Da ultimo, l'art 10 bis d.l. 24/06/2016 n. 113 conv. dalla l. 7/08/2016 n. 160, fermo restando

i requisiti soggettivi di ammissibilità sopra richiamati, ha introdotto un nuovo periodo nel testo del citato art 7, comma 8, prevedendo che le richieste di parere nella medesima materia possono essere rivolte direttamente alla Sezione delle autonomie della Corte dei conti: per le Regioni, dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome; per i Comuni, le Province e le Città metropolitane, dalle rispettive componenti rappresentative nell'ambito della Conferenza unificata.

In relazione al profilo di ammissibilità soggettiva, la Sezione osserva che la richiesta di parere è sottoscritta dal Commissario Straordinario del Comune di Toritto, per cui non vi è dubbio in merito alla sussistenza del requisito predetto.

Non può ritenersi di ostacolo alla ricevibilità della richiesta la mancanza nella Regione Puglia del Consiglio delle Autonomie Locali che, ai sensi dell'art. 123 della Costituzione, nel testo introdotto dalla L. Cost. 18/10/2001 n. 3, deve essere disciplinato dallo Statuto di ogni Regione, quale organo di consultazione tra la Regione stessa e gli Enti locali.

Il Consiglio delle Autonomie Locali, se istituito, è quindi destinato a svolgere, secondo il dettato dell'art. 7, comma 8, della L. n. 131/2003, una funzione di filtro per le richieste di parere da sottoporre alle Sezioni Regionali di Controllo.

Invero, l'art. 45 dello Statuto della Regione Puglia, approvato con L. R. 12/05/2004 n. 7, ha previsto l'istituzione del Consiglio delle Autonomie Locali e con la successiva L. R. del 26/10/2006 n. 29 sono state disciplinate le modalità di composizione, elezione e competenze. Tuttavia, rilevato che allo stato attuale il Consiglio delle Autonomie Locali non è tuttora operante, la Sezione ritiene soggettivamente ammissibile la richiesta di parere.

Sul piano dell'ammissibilità oggettiva, si rammenta che la Corte dei Conti, secondo il disposto dell'art. 7, comma 8, della L. n. 131/2003, può rendere pareri in materia di "*contabilità pubblica*".

Il Collegio evidenzia che le Sezioni Riunite in sede di Controllo, con la deliberazione n. 54 depositata in data 17/11/2010 resa in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, comma 31, del D. L. 1/07/2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla L. 3/08/2009, n. 102, condividendo l'orientamento già espresso dalla Sezione delle Autonomie con la deliberazione n. 5 del 17/02/2006, hanno affermato che la nozione di "*contabilità pubblica*" strumentale alla funzione consultiva deve assumere un ambito limitato alle normative ed ai relativi atti applicativi che disciplinano l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina inerente la gestione dei bilanci ed i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione

finanziaria-contabile, la gestione delle spese, la disciplina del patrimonio, l'indebitamento, la rendicontazione ed i relativi controlli.

Le Sezioni Riunite hanno, inoltre, sottolineato che *il concetto di contabilità pubblica consiste nel sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici.*

Per consolidato orientamento delle Sezioni Regionali di Controllo, fatto proprio anche da questa Sezione, la funzione consultiva assegnata alla Corte dei conti deve trattare ambiti ed oggetti di portata generale e non fatti gestionali specifici; non può riguardare provvedimenti già formalmente adottati, non potendo tramutarsi in una verifica postuma di legittimità, e non può interferire con le funzioni assegnate ad altre Magistrature o alla stessa Corte.

Alla luce delle coordinate interpretative sopra richiamate, i quesiti formulati dal Commissario Straordinario del Comune di Toritto risultano ammissibili, vertendosi in materia di spesa del personale. Tuttavia, l'esame del Collegio non potrà che essere circoscritto agli aspetti generali ed astratti della questione, essendo riservata all'Ente la declinazione concreta dei precetti generali.

La richiesta di parere si incentra sulla disciplina contabile della spesa per il personale in caso di mancata costituzione del fondo per le risorse decentrate nell'anno di riferimento.

Sul punto, l'allegato 4/2 al d.lgs. 118/2011 sancisce, al punto 5.2, che in caso di mancata costituzione del fondo nell'anno di riferimento, le economie di bilancio confluiscono nel risultato di amministrazione, vincolato per la sola quota del fondo obbligatoriamente prevista dalla contrattazione collettiva nazionale.

La disciplina contabile, quindi, distingue l'ipotesi di mancata costituzione del fondo, da quella in cui il fondo sia stato costituito, ma il contratto non sia stato sottoscritto nell'esercizio finanziario di riferimento.

Nel primo caso, come sopra precisato, le economie di bilancio confluiscono nel risultato di amministrazione, che viene vincolato limitatamente alla quota obbligatoriamente prevista dalla contrattazione collettiva nazionale. Nel secondo caso, invece, nelle more della sottoscrizione della contrattazione integrativa, sulla base della formale delibera (*rectius*, determina, atteso che l'atto di costituzione del fondo è di competenza dirigenziale: cfr Sezione Veneto, delibera n. 263, cit.) di costituzione del fondo, le risorse destinate al finanziamento del fondo risultano definitivamente vincolate. Non potendo assumere l'impegno, le correlate economie di spesa confluiscono, per l'intero importo del fondo, nella quota vincolata del risultato di amministrazione, immediatamente utilizzabili secondo la

disciplina generale, anche nel corso dell'esercizio provvisorio (cfr. Sezione controllo Molise delibera n. 218/PAR/2015).

Più nel dettaglio, la giurisprudenza contabile successiva alla sopra citata delibera ha precisato che *“ancor prima della sottoscrizione dell'accordo decentrato, atto dal quale scaturisce il vincolo giuridico di prenotazione della posta al Fondo Pluriennale Vincolato, assume rilievo la costituzione del “Fondo” quale atto unilaterale da parte dell'amministrazione ed elemento essenziale per consentire la corretta imputazione, in base al richiamato principio contabile, delle risorse destinate alla parte stabile e, per quello che qui interessa, alla parte variabile dello stesso “Fondo”.* (Sezione controllo Veneto, delibera n. 263/PAR/2016)

E' stato, altresì, puntualizzato come la gestione delle risorse destinate alla contrattazione decentrata passa necessariamente attraverso tre fasi obbligatorie e sequenziali: l'individuazione a bilancio delle risorse, la costituzione del “Fondo”, l'individuazione delle modalità di ripartizione del “Fondo” mediante contratto decentrato. Ne consegue che *“la costituzione del “Fondo” deve avvenire tempestivamente all'inizio dell'esercizio per stabilire contestualmente le regole per la corresponsione del trattamento accessorio legato alla produttività individuale e collettiva sulla base di verificati incrementi di efficienza e che “ogni ritardo sulla tempistica richiamata determina rallentamenti nel processo di individuazione della destinazione delle somme stanziare con ripercussioni negative sul procedimento di valutazione e attribuzione degli incentivi.”* (Sezione controllo Veneto delibera n. 263, cit, Sezione controllo Friuli Venezia Giulia, delibera n. 51 /2016/PAR).

Con riferimento alle risorse variabili, pertanto, la giurisprudenza delle Sezioni regionali ha da sempre sottolineato l'importanza della tempestiva costituzione del fondo, trattandosi di risorse che devono essere rese disponibili solo a consuntivo, dopo aver accertato i risultati. Ne discende che, se le risorse sono strettamente correlate a risultati ipotizzati per il futuro, non è possibile renderle disponibili prima di aver accertato l'effettivo conseguimento degli stessi.

Per tale ragione, solo l'atto di costituzione del fondo è idoneo ad imprimere vincolo contabile alle relative risorse, come espressamente sancisce l'allegato 4/2, il quale dispone che: *“...nelle more della sottoscrizione della contrattazione integrativa, sulla base della formale delibera di costituzione del fondo, vista la certificazione dei revisori, le risorse destinate al finanziamento del fondo risultano definitivamente vincolate”* (punto 5.2 dell'allegato 4/2).

Per tale ragione, in assenza dell'atto di costituzione del fondo, le risorse variabili confluiscono nelle economie di bilancio, come più sopra precisato, mentre le risorse stabili confluiscono nell'avanzo vincolato.

La Sezione controllo Molise ha sottolineato, inoltre, che nel concetto *“di quota del fondo obbligatoriamente prevista dalla contrattazione collettiva nazionale”* non possono farsi rientrare le risorse variabili, sebbene disciplinate dalla contrattazione collettiva nazionale o dalla legge, atteso che *“le risorse di cui si tratta non possono né essere utilizzate per altri scopi, diversi da quelli prefissati, né, a maggior ragione, essere trasportate sull’esercizio successivo in caso di non utilizzo nell’anno di riferimento. Diversamente ritenendo, esse finirebbero sostanzialmente per “stabilizzarsi” nel tempo, in contrasto con la ratio della previsione del CCNL e con la specifica finalizzazione delle risorse stesse, che è alla base del loro stanziamento annuale. Pertanto, si ritiene che le risorse di cui si tratta, ove non utilizzate per le specifiche finalità cui sono destinate nell’anno nel quale sono stanziare (per il mancato o solo parziale raggiungimento degli obiettivi stabiliti ed in relazione ai quali si è proceduto all’incremento delle risorse variabili), nello stesso anno diventano economie di bilancio e tornano nella disponibilità dell’ente”* (delibera n. 161/PAR/2017).

Alla luce della disciplina e della giurisprudenza sopra richiamate, si deve rispondere al quesito n.2, formulato dal Comune di Toritto, osservando che nel concetto di *“quota del fondo obbligatoriamente prevista dalla contrattazione collettiva nazionale”* non sono incluse le risorse variabili specificatamente disciplinate dalla contrattazione collettiva nazionale o dalla legge né le risorse trasferite dalla Regione Puglia per i compiti e le funzioni ex UMA, la cui natura di spesa eterofinanziata rileva esclusivamente ai fini della non assoggettabilità ai limiti di cui all’art 9 comma 2 bis d.l. 78/2010 (cfr. Sezione controllo Puglia, delibera n. 95/PAR/2013).

Le medesime coordinate interpretative consentono di risolvere anche il quesito n. 1, relativo alla possibilità di finanziare con l’avanzo vincolato di amministrazione anche le indennità oggetto di contrattazione decentrata integrativa e la produttività *“quando anche tali istituti attingono il loro finanziamento dalle risorse stabili del fondo”*. In assenza di costituzione del fondo e di successiva sottoscrizione del contratto, infatti, l’avanzo di amministrazione non potrà che finanziare solo gli istituti direttamente fissati dai CCNL e non soggetti a destinazione sulla base del contratto decentrato.

Come precisato dalla Sezione controllo Veneto nella delibera sopra citata, la costituzione del *“Fondo”* deve avvenire tempestivamente all’inizio dell’esercizio per stabilire contestualmente le regole per la corresponsione del trattamento accessorio legato alla produttività individuale e collettiva sulla base di verificati incrementi di efficienza.

La tempestività della costituzione, infatti, rileva al fine di consentire l’erogazione delle risorse solo dopo aver accertato i risultati che l’istituto contrattuale ritiene necessari per la distribuzione delle misure premiali. *“La condizione consiste precisamente nel raggiungimento degli obiettivi prefissati, verificati e certificati dai servizi di controllo interno. La effettiva erogazione,*

pertanto, potrà avvenire solo a consuntivo e nel rispetto delle modalità e dei criteri definiti nel contratto decentrato” (delibera Sezione Veneto n. 263, cit.)

Con riferimento al quesito n. 3, relativo alla possibilità di contrattare ed impegnare la quota stabile obbligatoriamente prevista dalla contrattazione collettiva nazionale che confluisce nell'avanzo vincolato del risultato di amministrazione non solo nell'anno successivo alla mancata costituzione, ma anche a distanza di tempo rispetto all'anno di competenza, si osserva che il punto 5.2 del già citato allegato 4/2 contempla espressamente la sottoscrizione tardiva del contratto collettivo, unicamente nel caso di avvenuta costituzione del fondo, prevedendo che, sulla base della delibera di costituzione, le risorse destinate al finanziamento del fondo siano definitivamente vincolate. Quanto all'ammissibilità di una contrattazione tardiva, si richiama il costante orientamento delle Sezioni di controllo in merito alla sussistenza di: *“...forti dubbi sulla liceità di contratti collettivi integrativi”* che siano conclusi dopo la scadenza del periodo di riferimento (Sezione controllo Lombardia, delibera 287/PAR/2011, Sezione controllo Veneto, delibera n. 263/2016, cit.).

Passando al quesito n. 4, viene in rilievo la previsione dell'art 9 comma 2 bis d.l. 78/2010, a mente del quale *“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”*

L'ultimo capo dell'articolo sopra richiamato ha introdotto un mutamento nella determinazione del parametro di base della decurtazione, in quanto *“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, bensì una sorta di “minusvalenza fissa” data dalla somme delle decurtazioni del periodo 2011-2014 (non più recuperabili). Sino al 31 dicembre 2014 il fondo era ancorato ad un tetto di spesa storica (2010); di contro, 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”* (Sezione controllo Lombardia, delibera n. 297/2015/PAR).

Successivamente, è intervenuto l'art. 1 comma 236 della l. n. 208 del 28 dicembre 2015, legge di stabilità per il 2016, che disponeva: *“Nelle more dell'adozione dei decreti legislativi attuativi degli articoli 11 e 17 della legge 7 agosto 2015, n. 124, con particolare riferimento all'omogeneizzazione del trattamento economico fondamentale e accessorio della dirigenza, tenuto conto delle esigenze di*

finanza pubblica, a decorrere dal 1° gennaio 2016 l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2015 ed è, comunque, automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio, tenendo conto del personale assumibile ai sensi della normativa vigente".

L'articolo appena richiamato è stato abrogato dall'art. 23 comma 2 del d lgs n. 75/2017, che ha statuito: *"Nelle more di quanto previsto dal comma 1, al fine di assicurare la semplificazione amministrativa, la valorizzazione del merito, la qualità dei servizi e garantire adeguati livelli di efficienza ed economicità dell'azione amministrativa, assicurando al contempo l'invarianza della spesa, a decorrere dal 1° gennaio 2017, l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2016. A decorrere dalla predetta data l'articolo 1, comma 236, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 è abrogato".*

E' stato osservato come la principale novità della disposizione è costituita dal venir meno del concorrente obbligo di riduzione proporzionale alle cessazioni dal servizio e pertanto *"dal 2017, opera come tetto l'ammontare del fondo costituito per dell'anno 2016, mentre non è più operante l'obbligo della decurtazione in misura proporzionale alle cessazioni del personale dal servizio (parimenti non presente nel 2015 e attenuato, grazie alla considerazione di quello assumibile, nel 2016)"* (Sezione controllo Liguria, delibera n. 64/PAR/2017, sul punto cfr. anche Sezione controllo Puglia delibera n. 110/2017 e delibera n. 18/2018)

Le disposizioni sopra richiamate riproducono la medesima espressione, ossia *"l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale"*. Tale espressione, nel suo significato letterale, non può che riferirsi, ai fini del calcolo della spesa del personale, alla medesima annualità in cui avrebbe dovuto essere destinata la correlativa risorsa, attraverso la costituzione del fondo e la sottoscrizione del contratto collettivo.

PQM

Nelle sopra esposte considerazioni è il parere di questa Sezione.

Dispone che la presente deliberazione venga trasmessa, a cura del preposto al Servizio di supporto, al Commissario Straordinario del Comune di Toritto (BA).

Così deciso in Bari, nella camera di consiglio del 23 marzo 2018.

Il Relatore
F.to Carmelina Addesso
Depositata in segreteria il 23 marzo 2018
Il Direttore della segreteria
F.to dott.ssa Marialuce Sciannameo

Il Presidente
F.to Agostino Chiappiniello