



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott.ssa Simonetta Rosa	Presidente
dott. Marcello Degni	Consigliere
dott. Giampiero Maria Gallo	Consigliere
dott. Mauro Bonaretti	Consigliere (relatore)
dott. Luigi Burti	Consigliere
dott. Donato Centrone	Primo Referendario
dott. Paolo Bertozzi	Primo Referendario
dott. Cristian Pettinari	Referendario
dott. Giovanni Guida	Referendario
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	Referendario
dott. Ottavio Caleo	Referendario
dott.ssa Marinella Colucci	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio del 11 dicembre 2018

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

vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

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;

vista la nota Prot. N. 2018/61044 del 21.11.2018 con la quale il Comune di Lissone ha richiesto un parere nell'ambito delle funzioni consultive attribuite alle Sezioni regionali di questa Corte;

vista la deliberazione n. 1/pareri/2004 del 3 novembre 2004 con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento e sulla formulazione dei pareri previsti dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta di parere;

udito il relatore dott. Mauro Bonaretti.

oggetto della richiesta di parere

Con la nota sopra citata il Sindaco del Comune di Lissone pone un quesito in materia di applicazione dell'art.4 del Decreto Legge 6.3.2014, N.16, convertito dalla Legge 2.5.2014, N.68. In particolare, si chiede se, sulla base del sistema normativo che nel tempo si è venuto a costituire in materia di contenimento della spesa per il trattamento accessorio del personale e degli straordinari, il "Fondo per lo straordinario" e il "Fondo risorse decentrate", ai fini del rispetto delle disposizioni dell'art.23, comma 2 del decreto legislativo 25.07.2017, n.75 devono essere considerati come un solo aggregato denominabile "risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale" costituito dalla somma delle risorse ognuno di esse pertinenti e se entrambi sono soggetti ai limiti previsti dall'art.23 comma2 del decreto legislativo 25.07.2017 n.75. Si chiede infine se in alternativa alla precedente opzione, pur essendo la somma dei due aggregati soggetta complessivamente alle limitazioni in parola, i risparmi ottenuti nel "Fondo per lo straordinario" possono alimentare il "Fondo risorse decentrate" nei limiti del "corrispondente importo determinato per l'anno 2016, da considerare quale somma dei due fondi relativa all'anno 2016.

ammissibilità

L'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, recante "*disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*", prevede che le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane possano richiedere pareri in materia di contabilità pubblica alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

Quest'ultime risultano quindi investite, per effetto della legge sopra citata, di una nuova funzione di consulenza che si affianca a quella del controllo sulla sana gestione finanziaria degli enti locali, previsto dal precedente comma 7, quale ulteriore esplicazione delle "forme di collaborazione" tra la Corte dei conti e le autonomie territoriali promossa dalla stessa legge al fine di assicurare il coordinamento della finanza pubblica.

La Sezione Autonomie della stessa Corte dei conti, con atto del 27 aprile 2004, in seguito integrato con le deliberazioni n. 5/AUT/2006 e n. 9/SEZAUT/2009, ha fissato i principi e le modalità per l'esercizio della funzione consultiva sopra descritta, individuando, tra l'altro, i soggetti legittimati alla richiesta di parere e le singole materie riconducibili alla nozione di contabilità pubblica.

Questa Sezione regionale è quindi chiamata a verificare, in via preliminare, l'ammissibilità della richiesta in esame, sia sotto il profilo soggettivo (legittimazione dell'organo richiedente) sia sotto il profilo oggettivo (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica).

I. Ammissibilità soggettiva.

L'art. 7, comma 8, della citata legge 5 giugno 2003, n. 131, come detto, riserva la facoltà di richiedere pareri in materia di contabilità pubblica esclusivamente alle Regioni e, *"di norma per il tramite del consiglio delle Autonomie locali"*, ai Comuni, alle Province e alle Città metropolitane.

Tale facoltà, stante la natura speciale della funzione consultiva attribuita alla Corte, non può pertanto essere estesa a soggetti diversi da quelli espressamente indicati dalla legge.

La legittimazione alla richiesta di parere, inoltre, per i riflessi che ne possono scaturire sulla gestione finanziaria dell'ente, deve essere riconosciuta all'organo legislativamente investito della rappresentanza legale dell'ente medesimo ed individuabile, di regola, nel Presidente della Giunta regionale, nel Sindaco e nel Presidente della Provincia.

La richiesta di parere in esame, proveniente dal Sindaco, legale rappresentante pro tempore dell'ente e, come tale, legittimato a proporla, deve quindi ritenersi ammissibile sotto il profilo soggettivo.

II. Ammissibilità oggettiva.

La facoltà di richiedere pareri, oltre ad essere limitata ai soggetti sopra indicati, risulta legislativamente circoscritta alla sola materia della contabilità pubblica.

La funzione di consulenza riconosciuta alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti non è quindi di carattere generale, ma, coerentemente con le finalità di coordinamento della finanza pubblica perseguite dalla legge attributiva, si esplica esclusivamente su quesiti attinenti

l'interpretazione di norme di contabilità e finanza pubblica, in modo da assicurarne una uniforme applicazione da parte delle autonomie territoriali.

Le Sezioni Riunite della Corte dei conti, chiamate a pronunciarsi nell'esercizio delle funzioni di coordinamento ad esse assegnate dall'art. 17, comma 31, del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, con la deliberazione n. 54/2010, hanno precisato che la funzione consultiva 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 bilancio.

Si ritiene, in ogni caso, che il parere possa essere fornito solo rispetto a questioni di carattere generale che si prestino ad essere considerate in astratto, escludendo ogni valutazione su atti o casi specifici che determinerebbe 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 riconosciuta alla Corte dei conti dalla Costituzione repubblicana.

Le Sezioni regionali non possono pronunciarsi, inoltre, su quesiti che implicino valutazioni di comportamenti amministrativi suscettibili di interferire con altre funzioni intestate alla stessa Corte dei conti, ad altri organi giurisdizionali o a soggetti pubblici investiti dalla legge di funzioni di controllo o consulenza in determinate materie.

Alla luce delle predette considerazioni, la richiesta di parere in esame deve ritenersi ammissibile anche sotto il profilo oggettivo, afferendo all'interpretazione di disposizioni riguardanti le condizioni e i limiti per il riconoscimento di compensi aggiuntivi ai dipendenti incidenti sulle spese di personale dell'ente.

merito

Rispetto ai quesiti richiesti dal Comune di Lissone è opportuno preliminarmente ricostruire il quadro normativo dei vincoli al trattamento economico del personale, inquadrando in maniera distinta i due fondi per gli straordinari e per le risorse decentrate, in quanto questi rispondono a logiche, finalità e vincoli diversi tra loro.

I limiti alla definizione delle risorse destinate annualmente alla erogazione dei compensi per il lavoro straordinario riposano nelle norme contrattuali, ed in particolare nell'art.14 del CCNL dell'1.4.1999, che prevede un sistema di finanziamento e quantificazione delle risorse, a tal fine necessarie, del tutto autonomo e distinto rispetto a quello previsto per il finanziamento delle altre

voci del trattamento accessorio del personale, di cui al previgente art.15 del medesimo CCNL dell'1.4.1995 (fondo annuale risorse decentrate).

L'Aran (RAL_1816_Orientamenti Applicativi) riassume la disciplina dell'art.14 del CCNL dell'1.4.1999:

a) gli oneri per il pagamento di compensi per lavoro straordinario devono avere copertura solo ed esclusivamente nelle specifiche risorse derivanti dall'applicazione delle previsioni di tale clausola contrattuale;

b) le risorse destinate al lavoro straordinario, a far data dal 1999, sono state quantificate in misura fissa, nel senso che le stesse, presso ciascun ente, non possono essere superiori a quelle destinate a tale finalità nel 1998;

c) a far data dal 31.12.1999, le risorse, quantificate ai sensi della precedente lett.b), dovevano essere ridotte nella misura del 3% (art. 14, comma 4, del CCNL dell'1.4.1999); tale riduzione è stata prevista come "una tantum", nel senso che doveva essere effettuata una volta sola e con riferimento all'anno 1999;

d) pertanto, a far data dal 31.12.1999, per ciascun anno, le risorse destinate al lavoro straordinario possono essere solo quelle derivanti dall'applicazione del sistema di calcolo delle precedenti lett. b) e c);

e) le suddette risorse possono essere incrementate solo con quelle che specifiche disposizioni di legge destinano al lavoro straordinario in presenza di consultazioni elettorali o per fronteggiare eventi eccezionali, secondo le indicazioni dell'art. 14 del CCNL dell'1.4.1999;

Sempre l'Aran ricorda (RAL_1462_Orientamenti Applicativi) che le risorse dell'art.15 del CCNL dell'1.4.1999 non possono essere utilizzate per il finanziamento dei compensi per il lavoro straordinario; esse sono destinate a consentire solo le erogazioni delle diverse voci del trattamento accessorio del personale indicate nell'art.17 del medesimo CCNL dell'1.4.1999.

La finalità di contenimento, prevista dalle norme contrattuali, mira ad evitare che l'uso degli straordinari diventi uno strumento di ordinaria programmazione del lavoro, e che, pertanto, questi rimangano finalizzati all'esigenza di far fronte a maggiori prestazioni dovute ad eventi extra ordinem (straordinari appunto). Tali risorse sono ancorate al fondo di cui all'art. 31, comma 2, del CCNL del 6.7.1995 alle quali occorre applicare una riduzione del 3% e una riduzione pari alla somma destinata a compensare il lavoro straordinario prestato nel 1998 dalle posizioni organizzative.

I risparmi ottenuti con una gestione oculata degli straordinari, o con processi riorganizzativi che consentano una riduzione stabile delle necessità di prestazioni straordinarie, possono integrare il fondo risorse decentrate destinate alla retribuzione accessoria del personale dipendente.

Ed in particolare il nuovo CCNL 22 maggio 2018 all'art 67, richiamando il disposto contrattuale previgente, indica che la riduzione stabile del fondo straordinari può integrare la parte stabile del fondo risorse decentrate (art. 67 c. 2), mentre i risparmi annuali - art. 67 c. 3- vanno invece ad integrare una tantum la parte variabile.

Non è invece possibile il percorso inverso: l'entità degli straordinari non può essere incrementata in alcun modo, se non nei limiti ed alle condizioni previste da specifiche disposizioni normative.

In questo senso è dunque chiarissima la distinzione tra i due fondi che sono soggetti a vincoli diversi e non sono in alcun modo sovrapponibili. L'unico collegamento consentito riguarda la possibilità che i risparmi degli straordinari possano alimentare, nelle modalità ricordate, il fondo delle risorse decentrate e mai viceversa.

I vincoli all'impiego delle risorse decentrate fanno invece attualmente riferimento all'art.23 comma 2 dlgs 75/2017: *"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. Per gli enti locali che non hanno potuto destinare nell'anno 2016 risorse aggiuntive alla contrattazione integrativa a causa del mancato rispetto del patto di stabilità interno del 2015, l'ammontare complessivo delle risorse di cui al primo periodo del presente comma non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2015, ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio nell'anno 2016."*

Per quanto riguarda la composizione delle risorse destinate al trattamento accessorio occorre, come già affermato dalle Sezioni Riunite della Corte dei Conti (N.51/CONTR/11) in sede nomofilattica e dalla circolare RGS 12/2011, far riferimento alla disciplina prevista nel CCNL del comparto delle Regioni e delle Autonomie locali.

Sul punto, sempre in sede nomofilattica si è poi pronunciata la sezione autonomie per chiarire che, al fine dell'individuazione dei tetti, non tanto rileva la fonte di finanziamento (contratto o bilancio) prevista per le risorse ma la loro concreta destinazione: "Il significato precettivo dell'art. 9, comma 2-bis, del d.l. n. 78/2010, convertito in legge n. 122/2010, non può non tenere in debita considerazione, anzitutto, l'espressione letterale adoperata dal legislatore per demarcare l'ambito applicativo della disposizione in esame. Invero, l'impiego di termini dal valore semantico generale ed omnicomprensivo contenuti nell'espressione "...l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale" denota una evidente volontà di ricomprendere nella fattispecie normativa ogni genere di risorse funzionalmente destinate ad offrire copertura agli oneri accessori del personale, senza alcuna considerazione per l'origine o la provenienza delle risorse se non sotto il profilo della presenza di un vincolo di destinazione giuridicamente rilevante" (N. 26 /SEZAUT/2014/QMIG).

Infine occorre sottolineare che, come evidenziato da questa Sezione della Corte dei Conti (Lombardia/423/2012/PAR), anche il fondo per gli straordinari viene assoggettato ai vincoli di finanza pubblica in quanto principio generale, ma applicando le norme di contenimento e i vincoli previsti dall'art. 14 comma 5 del CCNL 1.4.1999, confermate attualmente dall'art. 67 del nuovo CCNL.

P.Q.M.

Nelle considerazioni che precedono è espresso il parere della Sezione.

Così deliberato nella Camera di consiglio del 11 dicembre 2018.

Il Relatore

Il Presidente

(dott. Mauro Bonaretti)

(dott.ssa Simonetta Rosa)

Depositato in Segreteria il

17 dicembre 2018

Il Direttore della Segreteria

(dott.ssa Daniela Parisini)