



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

Deliberazione n.55/2018/SRCPIE/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, composta da seguenti Magistrati:

Dott.ssa	Maria Teresa Polito	Presidente
Dott.	Luigi Gili	Consigliere
Dott.	Massimo VALERO	Consigliere
Dott.	Mario ALÌ	Consigliere - relatore
Dott.	Cristiano BALDI	Primo Referendario
Dott.ssa	Alessandra Cucuzza	Referendario

Nell'adunanza del 10 maggio 2018

Vista la richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di CANDELO (BI) formulata con nota del 6 aprile 2018 e pervenuta, nella stessa data per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali (C.A.L.) del Piemonte prot. 14429-2018 recante un quesito ai sensi dell'art. 7 comma 8 l. della Legge n. 131/2003;

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 deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 7 del 30 marzo 2017;

Vista la deliberazione della sezione regionale di controllo per il Veneto n. 263 del 2016;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna seduta;

Udito il relatore, Consigliere dott. Mario ALI';

PREMESSO IN FATTO

Il Sindaco del Comune di **CANDELO (BI)**, con nota del 6 aprile 2018, chiede, all'adita Sezione, l'espressione di un parere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131. Nella nota in epigrafe il Sindaco, prima della formulazione del quesito specifico, richiama l'attenzione su alcuni principi normativi. In particolare: *"con atto n. 174 del 28.12.2015 la Giunta Comunale ha deliberato le linee di indirizzo circa i criteri e le modalità costitutive e procedurali da osservare in materia di disciplina delle risorse decentrate per l'anno 2015, e ha conseguentemente inserito nella parte variabile del fondo, le previsioni relative all'art. 15, comma 1, integrato dall'art. 4 comma 4 lettera b) del n. CCNL 05/10/2001, all'art. 15 comma 2 del C.C.N.L. 01.04.1999 e ha integrato il fondo, relativamente alla definizione delle risorse variabili finalizzate all'implementazione di nuovi servizi o all'accrescimento degli stessi ex art. 15 c. 5 CCNL 01.04.99, incrementando l'importo massimo complessivo, per i progetti di miglioramento quali-quantitativo presentati dai responsabili di servizio dell'Ente. Le risorse variabili del fondo sono state definite come "somma ritenuta idonea a garantire un'adeguata incentivazione in relazione al personale coinvolto, alla strategicità ed importanza degli obiettivi ed all'entità dei processi di riorganizzazione attivati". Fa ancora presente il Sindaco che:" con la stessa deliberazione, però, la Giunta Comunale ha preso atto della nota del nucleo di valutazione del dicembre 2015 e della relazione del segretario in data 28/12/2015, da cui risulta la necessità di procedere ad un ricalcolo del fondo incentivante almeno a decorrere dal 2004, causa la possibile presenza di inesattezze nella sua costituzione e distribuzione, con conseguente applicazione dell'art. 4 dl 16/2014 conv. Legge 68/2014". Ed inoltre: " con*

Determinazione del Responsabile Risorse Umane n. 56 del 29.12.2015 lo stesso ha proceduto alla costituzione del fondo destinato all'incentivazione delle politiche di sviluppo delle risorse umane e della produttività per l'anno 2015, imputando la spesa a bilancio (2015) e richiamando integralmente la nota del nucleo di valutazione del dicembre 2015 e la relazione del segretario in data 28/12/2015, da cui risulta la necessità di procedere ad un ricalcolo del fondo incentivante almeno a decorrere dal 2004, causa la possibile presenza di inesattezze nella sua costituzione e distribuzione, con conseguente applicazione dell'art. 4 dl 16/2014 conv. Legge 68/2014". Altro punto sottolineato, dal Sindaco del Comune di Candelo, riguarda un aspetto importante. Ossia che "entro il 31 dicembre 2015 non è stata avviata la contrattazione decentrata integrativa e, conseguentemente, non è stato firmato l'accordo di contratto decentrato con le rappresentanze sindacali". Il Sindaco rileva inoltre che: "il Comune ha attuale in corso il ricalcolo del proprio fondo destinato all' incentivazione delle politiche di sviluppo delle risorse umane e della produttività a partire dal 1995 e in data 13 novembre 2014 è stata sottoscritta la preintesa ("valenza triennale per gli anni 2013/2014/2015). E' fatta salva la determinazione, con cadenza annuale, dei criteri e principi generali che sovrintendono alle modalità di utilizzo delle risorse economiche destinate ad incentivare il merito, lo sviluppo delle risorse umane, il miglioramento dei servizi, la qualità della prestazione e la produttività. ", con precisazione che, "il presente contratto conserva la sua efficacia fino alla stipulazione del successivo, salvo il caso in intervengano contrastanti norme di legge o di contratto nazionale") dell'ultimo contratto collettivo integrativa aziendale sottoscritto (la cui firma definitiva è stata autorizzata con Deliberazione della G.C. n. 61 del 26.03.2015)". L'ultimo punto della nota, prima della richiesta specifica di parere, fa presente che: "con il rendiconto dell'esercizio 2015, in via prudenziale, considerata la mancata firma della contrattazione integrativa e la necessità di procedere al ricalcolo del fondo dagli anni precedenti, è stata vincolata nel risultato di amministrazione (e mantenuta vincolata anche nei rendiconti degli anni successivi) la somma non erogata per istituti fissi (comparto, progressioni, indennità) e variabili".

Premesso quanto sopra, il Sindaco sintetizza il parere su due punti principali:

"si richiede di conoscere se, in mancanza della contrattazione decentrata integrativa sulla parte economica l'Ente:

- *possa continuare a mantenere il vincolo nel risultato di amministrazione;*
- *possa, al termine del processo di revisione dei fondi degli anni precedenti, erogare la somma vincolata pur in mancanza della suddetta contrattazione".*

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.

Con atto del 27 aprile 2004, la Sezione delle Autonomie ha dettato 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.

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, avendo anche riguardo alle precisazioni fornite in merito, dalla Sezione delle Autonomie (delibera 10 marzo 2006, n. 5) e dalle Sezioni Riunite in sede di controllo (delibera 17 novembre 2010, n. 54).

Per quanto concerne l'ammissibilità soggettiva, il quesito in esame proveniente dal Comune di CANDELO (BI) risulta sottoscritto dal Sindaco dell'Ente, rappresentante dell'ente locale ai sensi dell'art. 50 T.U.E.L., e quindi l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere. Inoltre la stessa richiesta è stata inviata tramite il C.A.L. in conformità a quanto dispone la legge, il parere pertanto, in relazione al profilo soggettivo, è ammissibile.

Con riferimento alla verifica dell'ammissibilità oggettiva del quesito, la richiesta di parere si configura ammissibile trattandosi di questione attinente alla interpretazione della disciplina legislativa relativa all'accantonamento nel risultato di amministrazione. In particolare, nel caso in oggetto, come in precedenza detto, si chiede di conoscere se, in mancanza della contrattazione decentrata integrativa sulla parte economica, l'Ente possa, per l'appunto, continuare a mantenere il vincolo nel risultato di amministrazione ed inoltre se sia possibile, al termine del processo di revisione dei fondi degli anni precedenti, erogare la somma vincolata pur in mancanza della suddetta contrattazione.

Occorre peraltro, constatare che il quesito va esaminato sotto un profilo generale e astratto, relativo all'interpretazione della disciplina applicabile, spettando alla stessa Amministrazione richiedente le decisioni concrete da adottare in ordine alla successiva attività gestionale.

Il legislatore definisce tale funzione come una forma di controllo collaborativo. In particolare il riferimento è al successivo comma 8 dell'articolo 7 della legge n. 131 del 2003 che attribuisce agli enti la facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica. Quindi le attribuzioni

consultive “in materia di contabilità pubblica” delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti si innestano nell’ambito delle funzioni sostanziali di controllo collaborativo ad esse conferite dalla legislazione. Appare quindi chiaro che le Sezioni Regionali di Controllo 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.

Merito

La richiesta formulata dalla Città di Candelo ha per oggetto l’interpretazione di alcune disposizioni introdotte con il sistema dell’armonizzazione contabile, attese le intervenute problematiche relative al passaggio, a partire dal 2015, al principio della competenza finanziaria potenziata. In particolare, il Sindaco ha, nelle premesse, dichiarato che, con determinazione del Responsabile Risorse Umane n. 56 del 29.12.2015 si è proceduto alla costituzione del fondo destinato all’incentivazione delle politiche di sviluppo delle risorse umane e della produttività per l’anno 2015.

Tuttavia pur essendo avvenuta la costituzione del fondo entro il 31 dicembre 2015, non è stata avviata entro la stessa data la contrattazione decentrata integrativa, e di conseguenza non è stato siglato l’accordo di contratto decentrato con le rappresentanze sindacali.

Inoltre il Sindaco ha rappresentato che, *“con il rendiconto dell'esercizio 2015, in via prudenziale, considerata la mancata firma della contrattazione integrativa e la necessità di procedere al ricalcolo del fondo dagli anni precedenti, è stata vincolata nel risultato di amministrazione (e mantenuta vincolata anche nei rendiconti degli anni successivi) la somma non erogata per istituti fissi (comparto, progressioni, indennità) e variabili”*.

Venendo al merito della richiesta e sottolineando nuovamente che il quesito proposto attiene alla corretta interpretazione delle disposizioni previste ed intervenute con l’armonizzazione contabile, è opportuno richiamare quanto stabilito dalla sezione regionale di controllo per il Veneto – deliberazione 263/2016/PAR che sottolinea che *“è la formale deliberazione di costituzione del Fondo che assume rilievo quale atto costitutivo finalizzato ad attribuire il vincolo contabile alle relative risorse, atteso che la disposizione prevede come: “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”*.

Come, inoltre, argomentato nella delibera della sezione di controllo della Corte dei Conti, sezione del Molise, n. 218 del 2015, nel caso di costituzione del fondo, ma mancando la sottoscrizione dell'accordo alla fine dell'esercizio, si osserva che: *“nelle more della sottoscrizione della contrattazione integrativa, sulla base della formale delibera di costituzione del fondo, le risorse destinate al finanziamento del fondo risultano definitivamente vincolate. Non potendo assumere l'impegno, le correlate economie di spese confluiscono, per l'intero importo del fondo, nella quota del risultato di amministrazione”*.

Pertanto sembra potersi ritenere che la costituzione del fondo sia condizione di attribuzione del vincolo alle risorse che si riversano nel risultato di amministrazione e volto ad evitare che esse siano considerate economie di bilancio. Tale vincolo potrà permanere in assenza di sottoscrizione della contrattazione decentrata integrativa, fatti salvi gli esiti del procedimento di regolarizzazione delle risorse destinate al salario accessorio del personale del comparto, previsto dall'art. 4 del D.L. 6 marzo 2014 n. 16 convertito con modificazioni dalla L. 2 maggio 2014 n. 68 e tenuti fermi i presupposti richiesti per l'applicazione della medesima procedura.

Per quanto riguarda l'erogazione delle somme vincolate in mancanza della contrattazione decentrata integrativa, l'A.R.A.N. nel Parere 09/02/2017, n. 1901 - RAL_1901_Orientamenti Applicativi ha ritenuto:

“utile precisare quanto segue. Come regola generale, la mancanza del contratto integrativo impedisce l'erogazione dei trattamenti economici accessori. Infatti, si deve ricordare che il legislatore (art.2, comma 3, e art.45, comma 1, del D.Lgs.n.165/2001) ha demandato esclusivamente alla contrattazione collettiva nazionale e, nei limiti da questa stabiliti, alla contrattazione integrativa la determinazione dei trattamenti economici fondamentali ed accessori del personale dipendente delle pubbliche amministrazioni nonché i criteri, le condizioni e le modalità di erogazione degli stessi; si tratta di una precisa riserva di contrattazione. Pertanto, se manca l'intervento determinante e preventivo della contrattazione integrativa nella individuazione dei soggetti destinatari, delle condizioni e delle modalità specifiche di erogazione delle diverse voci del trattamento economico accessorio, nell'ambito di quelle individuate dall'art.17 del CCNL dell'1.4.1999, utilizzando a tal fine le risorse finanziarie effettivamente disponibili e quantificate nel rispetto dei vigenti vincoli legali e contrattuali, non può procedersi all'effettiva erogazione dei compensi di cui si tratta al personale interessato”.

Quindi, se la costituzione del fondo è presupposto per la costituzione del vincolo nel risultato di amministrazione, la stipula del contratto decentrato costituisce il presupposto indefettibile per l'erogazione delle risorse, rappresentando tale contratto il titolo giuridico legittimante. Infatti va considerata la vigenza della norma di contrattazione collettiva nazionale, di cui all'art. 17 comma 5 del CCNL 1 aprile 1999, come confermato dall'art. 31 comma 5 del CCNL del 22 gennaio 2004,

in virtù della quale, se da un lato si afferma che le risorse del fondo di competenza di un esercizio finanziario vadano integralmente ripartite; dall'altro si conferma che le risorse non ripartite siano da considerarsi come economie del fondo, costituenti risorse variabili del fondo stesso, pertinenti l'esercizio successivo.

L'unica deroga a tale principio appare ricavabile dall'articolo 40, comma 3-ter, del d.lgs 165/2001, a mente del quale *“Al fine di assicurare la continuità e il migliore svolgimento della funzione pubblica, qualora non si raggiunga l'accordo per la stipulazione di un contratto collettivo integrativo, l'amministrazione interessata può provvedere, in via provvisoria, sulle materie oggetto del mancato accordo, fino alla successiva sottoscrizione. Agli atti adottati unilateralmente si applicano le procedure di controllo di compatibilità economico-finanziaria previste dall'articolo 40-bis”*, in presenza della costituzione del Fondo e dell'avvio delle trattative sindacali.

P.Q.M.

La sezione regionale di controllo per il Piemonte rende il parere nei termini suindicati.

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

Così deliberato in Torino nella camera di consiglio del 10 maggio 2018.

Il Consigliere Relatore

F.to Dott. Mario ALI'

Il Presidente

F.to Dott.ssa Maria Teresa Polito

Depositato in Segreteria il 23/05/2018

Il Funzionario Preposto

F.to Nicola Mendoza