REPUBBLICA ITALIANA

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza dell'1 luglio 2009 composta da:

Bruno PROTA	Presidente
Diana CALACIURA	Consigliere
Aldo CARLESCHI	Consigliere
Luca FAZIO	Referendario
Francesco ALBO	Referendario relatore
Daniela MORGANTE	Referendario

VISTO l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 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 con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria una Sezione regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004, e da ultimo con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 del 19 giugno 2008;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131 recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3", ed, in particolare, l'art. 7, comma 8°;

VISTI gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004;

VISTA la richiesta di parere inoltrata dal vice sindaco del comune di Cittadella (PD) prot. n.17078 del 24.04.2009 del, pervenuta in data 04 maggio 2009 ed acquisita al prot. n. 3037/9;

VISTA l'ordinanza del Presidente di questa Sezione di controllo n. 44/2009/ dell'1 luglio 2009 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITA la relazione del magistrato relatore, Ref. Francesco Albo;

FATTO

Il Comune di Cittadella (PD), con nota a firma del vice sindaco, ha richiesto parere a questa Sezione in materia di utilizzo del salario accessorio di cui all'art. 15 del CCNEL 1.4.99, e di sua riduzione finalizzata al rientro nei parametri di legge.

In particolare, l'ente vorrebbe finanziare la parte variabile del fondo di cui al citato art. 15 attraverso le risorse previste dal medesimo articolo al comma 2 (derivanti dall'1,2% del monte salari 1997, di cui le parti in sede di contrattazione decentrata integrativa verificano annualmente la possibilità del finanziamento, sempre che sussista la relativa capacità di spesa nel bilancio dell'ente), e al comma 5 (le risorse, cioè, destinate

all'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).

Con riferimento a queste due voci di entrata, l'ente chiede se esse debbano concretizzarsi in progetti finalizzati al di fuori dell'orario di lavoro e per obiettivi aggiuntivi, ovvero in progetti finalizzati da eseguirsi durante l'ordinario orario di lavoro e talvolta anche solo per il mantenimento di un livello soddisfacente di efficienza dei servizi. Ad alimentare i dubbi, secondo il comune, anche la sentenza della Corte dei conti 87/A/2009 della Sezione d'Appello per la Regione Siciliana, che legittimerebbe progetti che hanno per oggetto l'ordinaria attività lavorativa eseguiti in situazioni di carenza di organico.

L'ente, inoltre, dovendo operare una riduzione della spesa derivante dal fondo per le risorse decentrate del personale dipendente, al fine di rientrare nei limiti legislativamente imposti, chiede se il contenimento della spesa in questione debba operare sulla quantificazione complessiva del fondo, e se ciò precluda all'ente l'utilizzo degli istituti di cui all'art. 15 c. 2 e 5, prima citati.

DIRITTO

In via preliminare, occorre valutare la sussistenza dei presupposti di legittimazione attiva con riguardo sia all'ente interessato a

ricevere il parere che all'organo che formalmente l'ha richiesto.

A questo riguardo, la richiesta, sebbene nuovamente proveniente dal vice sindaco, sembra ammissibile in quanto tale organo sostituisce per legge il sindaco in caso di sua assenza o impedimento.

Con riferimento alla sussistenza del presupposto oggettivo, le tematiche proposte devono risultare aderenti al concetto di contabilità pubblica, come delineato dalla Sezione delle Autonomie con delibera 5/AUT/2006 del 10 marzo 2006.

A questo proposito, i primi due quesiti vertono in ordine all'interpretazione di due norme del contratto collettivo di lavoro del personale dipendente degli enti locali (art.15 comma 2 e art. 15 comma 5 del CCNL 01.04.1999), materia che, secondo un indirizzo ormai consolidato della Corte dei conti (Cfr. Sezione di controllo Veneto, pareri n. 14, 19 e 46/2009, e Sezione Lombardia n.45 e 65/2008, n. 12 /2009) esula dal concetto di contabilità pubblica.

Ulteriore profilo di inammissibilità il riferimento, sempre nei primi due quesiti, all'orientamento espresso dalla Sezione giurisdizionale d'Appello per la regione siciliana in una recente sentenza, rispetto alla quale questo Collegio non può in alcun modo pronunciarsi.

Per consolidato orientamento, anche di questa Sezione (cfr. Sezione Veneto, delibere 11-23-52-79-123/2006, n. 6/2007, 15 e 129/2008, 4/2009/PAR, quest'ultima peraltro resa al medesimo

comune), infatti, la soluzione espressa nel parere non può interferire con le valutazioni effettuate da altro organo giurisdizionale.

Diversamente, possono giudicarsi ammissibili anche sotto il profilo oggettivo il terzo ed il quarto quesito, in quanto attinenti alla riduzione della spesa del personale con particolare riferimento alla quantificazione del fondo per la contrattazione decentrata, che costituisce uno dei principali ambiti di intervento individuati dal legislatore per il contenimento della spesa del personale, nel contesto più generale delle politiche mirate alla riduzione della spesa pubblica. In questo contesto, il riferimento ad istituti contrattuali non risulta fine a se stesso, ma è strettamente propedeutico alla trattazione della tematica principale, ossia la riduzione della spesa per il personale, pacificamente ricondotta al concetto di contabilità pubblica, secondo l'accezione tecnica delineata dalla stessa Corte dei conti.

Venendo al merito, la Sezione preliminarmente ricorda che con riferimento alla spesa di personale, gli enti soggetti al patto di stabilità sono attualmente soggetti ad un duplice vincolo: quello generale del contenimento di tale spesa rispetto all'anno precedente, e quello della riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti.

Con riferimento al primo aspetto, gli enti in questione, in base all'art. 1 comma 557 della legge 296/2006, come modificato

dall'art. 3 comma 120 della L. n. 244/2007, sono tenuti ad assicurare la riduzione delle spese di personale, **garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale.**

A tale disposizione è consentito derogare solo quando, fermi restando i vincoli fissati dal patto di stabilità, ricorrano cumulativamente le tre condizioni stabilite dall'art. 3 comma 120 della L. 24 dicembre 2007 n. 244 (rispetto del patto di stabilità nell'ultimo triennio, volume complessivo della spesa di personale non superiore al parametro stabilito per gli enti strutturalmente deficitari, e rapporto medio tra dipendenti in servizio e popolazione residente non superiore a quello determinato per gli enti in condizioni di dissesto).

Il secondo vincolo, previsto dall'art. 76 comma 5 del D.L. n. 112/2008, impone agli enti sottoposti al patto di stabilità di ridurre l'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al totale delle spese correnti, **operando prioritariamente sulle dinamiche di crescita della spesa per la contrattazione integrativa.**

La Sezione in più occasioni ha avuto modo di precisare che si tratta di una norma di principio che troverà piena attuazione con l'emanazione del DPCM di cui all'art. 76 comma 6, con cui verranno differenziati gli obiettivi di risparmio a seconda delle diverse realtà, ma soprattutto del diverso grado di virtuosità dei vari enti, e che pertanto, nelle more di tale emanazione, costituisce per gli enti una regola prudenziale di condotta (cfr.

Sezione regionale di controllo Veneto, delibere 16, 22 e 26/2009/PAR).

Dal quadro normativo appena prospettato, emerge chiaramente che la spesa per la contrattazione integrativa degli enti è stata dal legislatore individuata come uno dei prioritari ambiti di intervento ai fini della limitazione della spesa di personale, che nei casi di particolare rigidità ed in comprimibilità di tale spesa può divenire l'unico effettivamente percorribile.

Il ridimensionamento della spesa per la contrattazione decentrata, peraltro, in un regime di progressivo contenimento delle dotazioni organiche e della spesa del personale, costituisce già applicazione del principio stabilito dall'art. 1 comma 194 della legge n. 266/2005, secondo cui

A decorrere dal 1° gennaio 2006, le amministrazioni pubbliche, ai fini del finanziamento della contrattazione integrativa, tengono conto dei processi di rideterminazione delle dotazioni organiche e degli effetti delle limitazioni in materia di assunzioni di personale a tempo indeterminato.

Massima attenzione, peraltro, il legislatore ha riposto anche alla corretta composizione dei fondi per le risorse decentrate, di cui ha regolato minuziosamente i presupposti per l'incremento.

Questi ultimi, come nel caso dell'art. 8 comma 1 del CCNEL 11.4.2008, prescindono da qualsiasi automatismo, e richiedono invece come condizione legittimante non solo la consueta osservanza di una serie di indicatori di capacità finanziaria, ma

anche il rispetto del patto di stabilità interno e dei vincoli di spesa di cui all'art. 1 comma 557 della L. n. 296/06.

Ciò posto, qualora l'ente, come nella fattispecie, debba porre in essere misure di contenimento della spesa di personale sia in valore assoluto, sia in termini di incidenza percentuale rispetto al totale della spesa corrente, dovrà porre particolare attenzione alla composizione del fondo per la contrattazione decentrata di cui all'art. 15 del CCNEL 1.4.99, ed in particolare a quella parte di esso avente caratteristiche di eventualità e di variabilità (art. 31 comma 3 CCNEL 22.1.2004).

Questa parte del fondo, infatti, viene determinata di anno in anno, in quanto correlata a voci di entrata (es., le risorse di cui all'art. 15 commi 1 lett. k, 2 e 5) di ammontare variabile, che sono strettamente connesse alla programmazione dell'esercizio di riferimento (es. all'elenco annuale opere pubbliche per gli incentivi di cui all'art. 92 comma 5 del D. Lgs. n. 163/2006, oppure alla programmazione dei fabbisogni di personale, nonché al PEG ed al PDO per i progetti di miglioramento quali – quantitativi dei servizi di cui all'art. 15 comma 5 del CCNEL 1.4.99).

Le risorse cd "variabili" integrano annualmente quelle aventi carattere di certezza e stabilità, che vengono, invece, definite in un unico importo che resta confermato per gli esercizi successivi (art. 31 comma 2 CCNEL 22.1.2004), e che sono correlate a voci di entrata consolidate.

Sul fronte della spesa, tali risorse cd "stabili" sono destinate al finanziamento di istituti contrattuali ed economici destinati a consolidarsi negli anni (es., progressioni orizzontali, posizioni organizzative, indennità di comparto).

Ne deriva, per rispondere al terzo quesito, che le misure di contenimento della spesa del personale non investono la quantificazione complessiva del fondo, bensì prioritariamente la parte variabile di esso, non consolidabile, e che può essere oggetto di ridimensionamento a seguito di rimodulazione degli obiettivi e degli standard prestazionali ipotizzati per l'esercizio di riferimento.

Restano salvi, in ogni caso, i diritti quesiti maturati dal personale dipendente per attività già svolte in attuazione di contratti decentrati già stipulati (es., il diritto a percepire gli incentivi correlati a progetti di miglioramento quali – quantitativo di cui all'art. 15 comma 5 già svolti, i cui risultati siano stati verificati e certificati a consuntivo, sulla base degli standard consensualmente predeterminati).

Le risorse decentrate stabili, invece, per le loro intrinseche caratteristiche, mal si prestano a tali riduzioni. Eventuali operazioni in questo senso (con riferimento, per esempio, a quelle componenti di entrata di cui non sia stato ancora disciplinato contrattualmente l'utilizzo, o alle voci destinate ad integrare annualmente tale parte del fondo), comunque, non possono essere poste in essere per volontà unilaterale dell'ente.

Venendo al quarto quesito, qualora l'ente debba porre in essere una manovra di rientro della spesa di personale all'interno dei limiti legislativamente fissati, il ricorso agli istituti di cui all'art. 15 commi 2 e 5 del CCNEL 1.4.99 non è astrattamente vietato (sempre che sussistano i presupposti per il corretto utilizzo), ma potrà essere preso in considerazione dall'ente, in relazione ai propri obiettivi nell'esercizio di riferimento, qualora il differenziale di spesa sia stato già correttamente recuperato su altre componenti della parte variabile del fondo di quel determinato esercizio.

PQM

la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per il Veneto, dichiarata l'inammissibilità sotto il profilo oggettivo dei quesiti n. uno e due, rende il proprio parere nei termini sopra esposti.

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio dell'1 luglio 2009.

IL RELATORE

F.TO Francesco Albo

IL PRESIDENTE

F.TO Bruno Prota

Depositato in Segreteria in data 08/07/2009

IL DIRETTORE DELLA SEGRETERIA

F.TO Dott.ssa Raffaella Brandolese