



Corte dei Conti

Sezione Regionale di Controllo per la Toscana
composta dai magistrati:

- | | |
|--------------------------------|----------------|
| - Cons. Gianfranco BUSSETTI | Presidente F.F |
| - Cons. Graziella DE CASTELLI | Componente |
| - Cons. Raimondo POLLASTRINI | Componente |
| - 1° Ref. Alessandra SANGUIGNI | Componente |
| - 1° Ref. Laura D'AMBROSIO | Componente |

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;

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;

VISTO il regolamento (14/2000) per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei Conti, deliberato dalle Sezioni Riunite della Corte dei Conti in data 16 giugno 2000 e successive modifiche;

VISTA la convenzione stipulata il 16 giugno 2006 tra Sezione Regionale, Consiglio delle autonomie locali e Giunta regionale Toscana in materia di "ulteriori forme di collaborazione" tra Corte ed Autonomie, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della citata legge n. 131 del 2003.

UDITO nella Camera di consiglio il relatore, 1° Ref. dott.ssa Alessandra Sanguigni;

PREMESSO

1. Il Consiglio delle autonomie locali ha inoltrato alla Sezione, con nota in data 30 luglio 2010 prot. n. 10203/1.13.9, una richiesta di parere formulata dal Sindaco del comune di Monteriggioni, con cui si chiede "un'interpretazione dell'art. 9 comma 4 del D.L. 78/10 laddove prevede che i rinnovi contrattuali del personale per il biennio 2008-09 non possano prevedere aumenti che superino il 3,2%, chiedendo se tale previsione si riferisca: a) agli aumenti retributivi individualmente considerati; b) ai soli aumenti venutisi a determinare sul trattamento tabellare dei dipendenti; c) anche alla quota riconoscibile ai sensi dell'art. 4, comma 2, del CCNL 31/07/09, facente parte del trattamento accessorio".

L'ente inoltre chiede se con la frase "i trattamenti retributivi saranno conseguentemente adeguati" si presuppone necessariamente un recupero forzoso da parte dell'amministrazione ed, eventualmente, quale sia la corretta modalità per procedervi e se sia corretto per l'ente erogare ai dipendenti la somma riconosciuta ai sensi dell'art. 4 CCNL approvato prima dell'entrata in vigore del suddetto decreto.

CONSIDERATO
In via preliminare

Secondo ormai consolidati orientamenti assunti dalla Corte dei Conti in tema di pareri da esprimere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, occorre verificare in via preliminare se la richiesta di parere formulata presenti i necessari requisiti di ammissibilità, sia sotto il profilo soggettivo, che riguarda la legittimazione dell'organo richiedente, sia sotto il profilo oggettivo, che concerne l'attinenza dei quesiti alla materia della contabilità pubblica, come espressamente previsto dalla legge, e la coerenza dell'espressione di un parere con la posizione costituzionale assegnata alla Corte dei conti ed il ruolo specifico delle Sezioni regionali di controllo. Nella valutazione dei requisiti di ammissibilità, inoltre, questa Sezione tiene anche conto della possibilità legislativamente prevista di concordare, con le autonomie locali, ulteriori forme di collaborazione e, conseguentemente, di quanto previsto nella Convenzione del 16 giugno 2006, citata in premesse.

Nel caso in esame, la richiesta di parere è ammissibile sotto il profilo soggettivo, provenendo essa dal Sindaco del comune interessato, tramite il Consiglio delle autonomie.

In ordine al requisito oggettivo, occorre preliminarmente accertare se la richiesta di parere sia riconducibile alla materia della contabilità pubblica, se sussistano i requisiti di generalità ed astrattezza, se il quesito non implichi valutazione di comportamenti amministrativi, ancor più se connessi ad atti già adottati o comportamenti espletati, se l'ambito in concreto sia oggetto di indagini della Procura regionale o di giudizio innanzi alla Sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti, ovvero oggetto di contenzioso penale, civile o amministrativo. La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti ha natura necessariamente propedeutica all'esercizio dei poteri intestati agli amministratori e può riguardare solo questioni di carattere generale giuridico-contabile.

Al riguardo, si ritiene che la materia, sulla quale verte la richiesta di parere, sia riconducibile al profilo della contabilità, poiché attiene all'interpretazione di norme di coordinamento di finanza pubblica, in particolare all'ambito delle misure per il contenimento della spesa di personale, e quindi all'osservanza dei vincoli introdotti dalla legge, che hanno riflessi sulla formazione e gestione dei bilanci pubblici.

E', pertanto, da ritenersi ammissibile la richiesta di quesito anche sotto questo profilo.

Il Collegio, inoltre, valuta la questione suscettibile di risposta, senza necessità di investire le Sezioni Riunite della Corte dei conti, in sede di controllo, che possono adottare una pronuncia di orientamento generale, in funzione di nomofilachia, come previsto dall'art. 17 comma 31 della legge n. 102/2009, secondo gli orientamenti espressi con delibera n.8/CONTR/2010 delle Sezioni Riunite adottata nell'adunanza del 26 marzo 2010.

Nel merito

Il decreto legge n. 78 del 31 maggio 2010, convertito con modificazioni dalla Legge n. 122 del 30 luglio 2010, all'art. 9 comma 4 stabilisce che "I rinnovi contrattuali del personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni per il biennio 2008-2009 ed i miglioramenti economici del rimanente personale in regime di diritto pubblico per il medesimo biennio non possono, in ogni caso, determinare aumenti retributivi superiori al 3,2 per cento. La disposizione di cui al presente comma si applica anche ai contratti ed accordi stipulati prima della data di entrata in vigore del presente decreto; le clausole difformi contenute nei predetti contratti ed accordi sono inefficaci a decorrere dalla mensilità successiva alla data di entrata in vigore del presente decreto; i trattamenti retributivi saranno conseguentemente adeguati".

La Corte dei conti in sede di certificazione del CCNL comparto Regioni ed autonomie locali, per biennio economico 2008- 2009 sottoscritto il 31 luglio 2009 (deliberazione n. 31 del 30 luglio 2009 delle Sezioni Riunite in sede di controllo) aveva affermato come l'incremento delle retribuzioni previsto nell'ipotesi contrattuale, pari al 3,2%, fosse in linea con gli

incrementi negoziali previsti nei documenti di programmazione economico-finanziaria e assentiti anche per gli altri comparti di contrattazione. Solo eventualmente e alle condizioni poste dall'art.4 del CCNL era attribuita agli enti locali la possibilità di aumentare tale incremento medio pro-capite fino al 4,35%, "in ragione della possibilità dell'attribuzione di risorse "ulteriori" fino ad un massimo dell'1,5%, correlate, però, a recuperi di produttività o a premiare professionalità e merito."

Le Sezioni Riunite hanno sottolineato più volte, al fine di escludere ogni automatismo nell'incremento delle risorse decentrate e ribadire il concetto di premialità nel riconoscimento del salario accessorio, che le risorse aggiuntive per la contrattazione decentrata integrativa sono di natura variabile, ai sensi dell'art. 31, comma 3, del CCNL sottoscritto il 22 gennaio 2004, ossia non possono essere confermate e consolidarsi negli anni successivi, "per cui è precluso un impiego volto a finanziare emolumenti la cui misura costituisce diritto soggettivo incompressibile". Con tali accenti si era espresso anche il Comitato di settore, in data 29 maggio 2009, che aveva appunto ribadito che le risorse aggiuntive, che gli enti rendono disponibili devono avere, integralmente ed esclusivamente, natura di "variabilità".

Il CCNL citato, quindi, aveva previsto per il biennio 2008-2009 risorse a regime commisurate al 3,2% del monte salari 2007 ed "incrementi delle risorse decentrate" fino all'1,5% del monte salari 2007, ancorandone comunque la corresponsione al riscontro di un parametro "esterno", cioè il conseguimento dei requisiti di compatibilità finanziaria ed il rispetto del patto di stabilità interno, e di un parametro "interno", costituito dal riscontro in concreto dell'effettivo miglioramento qualitativo e quantitativo dei servizi nonché della crescita professionale del personale.

Si riporta, in breve, un estratto della delibera su menzionata delle Sezioni Riunite, in cui, nel responsabilizzare le parti in sede negoziale e nel richiamare sul punto l'attenzione degli organi di controllo interno, richiede sempre maggior approfondimento, "per i noti e problematici profili di lievitazione della spesa corrente degli enti derivanti dalla crescita delle spese di personale, che sempre più mettono in tensione i bilanci degli enti; sicché, per giustificare l'attribuzione di incrementi percentuali delle retribuzioni che vadano oltre l'indicata misura del 3,2%, occorre che i "sistemi di valutazione" vengano realmente attivati non essendo giustificata nessuna somma aggiuntiva se non effettivamente correlata all'incremento reale della produttività (v., ancora, delib. n. 21/CONTR/CL/08 del 6 giugno 2008, paragrafo 4, ultimo capoverso)"

Con le misure per il contenimento della spesa di personale, previste nel citato decreto-legge n. 78 del 2010, nella c.d. manovra estiva, il legislatore ha posto un limite agli aumenti retributivi, nel biennio 2008-2009, prevedendo un tetto massimo del 3,2 per cento. L'odierno quesito chiede, in considerazione di quanto previsto nella citata norma, nella vigenza del CCNL di comparto certificato, quali debbano considerarsi, ai fini dell'applicazione della norma, gli aumenti retributivi che non possono superare il 3,2 per cento. Nello specifico il dubbio rappresentato dal Comune attiene ad una alternativa, cioè se la norma riguarda gli aumenti retributivi individualmente considerati, ovvero i soli aumenti venutisi a determinare sul trattamento tabellare dei dipendenti e se sia da considerare anche la quota riconoscibile ai sensi dell'art. 4, comma 2, del CCNL 31/07/09, facente parte del trattamento accessorio.

Al riguardo, in sede di Audizione innanzi alla Commissione Bilancio del Senato, in data 10 giugno 2010, sul decreto legge n. 78/2010 "Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e competitività economica", la Corte dei conti aveva rilevato, con riferimento ai limiti di crescita retributiva relativi alla contrattazione per il biennio 2008-2009, sulla base dei rapporti di certificazione dei diversi contratti collettivi, che risultavano concessi incrementi superiori alle previste percentuali ai dipendenti del comparto Regioni e autonomie locali. (per 214,6 milioni)¹. Sottolineava anche che gli interventi del legislatore statale, destinati ad

¹ L'importo è il medesimo individuato dal CCNL, biennio 2008-2009. Difatti le parti avevano previsto la possibilità per gli Enti del comparto di incrementare il fondo delle "risorse decentrate", sia stabili che variabili, allo scopo di erogare compensi correlati ad effettivi incrementi di produttività e di miglioramento qualitativo o quantitativo dei servizi. Le

incidere su scelte negoziali già compiute e produttive di effetti, vanno valutati alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale, che ha definito i presupposti ed i limiti per poter qualificare interventi anche settoriali su singole componenti della spesa di personale, come rientranti tra le misure di coordinamento della finanza pubblica; ciò in considerazione del fatto che la possibilità di utilizzare la leva del salario accessorio per incentivare la produttività del personale rappresenta, se rispettosa dei vincoli di compatibilità economico-finanziaria, esplicazione dell'autonomia organizzativa degli enti territoriali.

Ciò premesso, gli aumenti consentiti non devono complessivamente superare il tetto fissato dalla legge, cioè il 3,2%. Detti aumenti devono essere considerati in riferimento al trattamento retributivo complessivamente inteso.

Non si tratta, quindi, di prendere in esame il trattamento economico del singolo dipendente (il legislatore dispone al riguardo altro specifico limite al trattamento economico individuale, nel comma 1 del medesimo art. 9). La verifica del rispetto dei limiti agli aumenti contrattuali deve operare in relazione al contenimento entro il 3,2% rispetto alla precedente retribuzione media di riferimento. Le amministrazioni debbono, dunque, considerare anche l'accessorio, per il rispetto del tetto di incremento. In base a quanto previsto dal citato art.9, comma 4, il vincolo quantitativo si applica anche ai contratti ed accordi stipulati prima della data di entrata in vigore del decreto (31 maggio 2010); le eventuali clausole difformi contenute nei contratti ed accordi sono inefficaci, a decorrere dalla mensilità successiva (giugno 2010) alla data di entrata in vigore del presente decreto; i trattamenti retributivi saranno conseguentemente adeguati.

Dal tenore letterale della disposizione, si deduce che, dal mese di giugno 2010, le amministrazioni hanno il divieto di erogare trattamenti accessori finanziati con gli incrementi che superino il 3,2%: infatti la norma oltre a porre un tetto percentuale complessivo, sancisce l'inefficacia delle clausole difformi a decorrere dalla mensilità successiva alla data di entrata del DI 78/2010, e prevede l'obbligo del conseguente adeguamento dei trattamenti retributivi.

Premesso quanto sopra, l'art. 4 comma 2 del CCNL citato prevede la possibilità di risorse aggiuntive per la contrattazione decentrata integrativa di natura variabile a decorrere dal 31 dicembre 2008, a valere per il 2009, nel limite massimo di incremento dell'1,5%, qualora l'ente dimostri di essere in possesso dei requisiti previsti, in base ai parametri di virtuosità su richiamati. Tali risorse riguardano dunque la consistenza del fondo 2009 e per la loro natura variabile non possono essere utilizzate per attribuire incrementi fissi e continuativi. Qualora l'ente abbia provveduto ai sensi della citata disposizione contrattuale ed abbia erogato compensi concernenti incentivi alla produttività al personale, entro il mese di maggio 2010 a valere sul fondo 2009, non sussiste l'obbligo di procedere ad alcuna forma di recupero, perché la stessa norma di legge (art. 9 comma 4 citata) non dispone in tal senso. A decorrere dal mese di giugno 2010, non si potrà procedere ad alcuna integrazione del fondo e le eventuali integrazioni disposte ai sensi del citato art.4 non potranno essere distribuite e dovranno formare oggetto di riduzione del fondo medesimo.

Nelle sopra esposte considerazioni è il parere della Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Toscana in relazione alla richiesta formulata dal Consiglio delle autonomie con nota Prot. n.10203/1.13.9.

predette risorse, sono state quantificate nella misura complessiva di 214 mln. di euro (deliberazione n. 31 del 30 luglio 2009 delle Sezioni Riunite in sede di controllo).

DISPONE

Copia della presente deliberazione è trasmessa al Presidente del Consiglio delle autonomie locali della Toscana, e, per conoscenza, al comune di Monteriggioni e al Presidente del relativo Consiglio.

Così deciso in Firenze, nella Camera di consiglio del 20 ottobre 2010

Il Presidente f.f.
f.to Gianfranco BUSSETTI

Il Relatore
f.to 1° Ref. Alessandra SANGUIGNI

Depositata in Segreteria il 20 ottobre 2010

Il Direttore della segreteria
f.to Pier Domenico BORRELLO