



REPUBBLICA ITALIANA
CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
LOMBARDIA

composta dai Magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Antonio Caruso	Consigliere
dott. Giancarlo Astegiano	Primo Referendario
dott. Gianluca Braghò	Referendario
dott. Massimo Valero	Referendario (relatore)
dott. Alessandro Napoli	Referendario

nella camera di consiglio del 26 maggio 2011

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, nonché con la deliberazione n. 229 in data 19 giugno 2008 del Consiglio di Presidenza;

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 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'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista la nota n. 5548 del 9 maggio 2011 pervenuta a questa Sezione dal Consiglio delle Autonomie Locali della Regione Lombardia, di trasmissione della richiesta di parere formulata dal Presidente della Provincia di Como prot. n. 17983 del 12 aprile 2011;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna camera di consiglio per deliberare, tra le altre, sulla predetta richiesta di

parere;

Udito il relatore, dott. Massimo Valero;

PREMESSO IN FATTO

Il Consiglio delle Autonomie Locali ha inoltrato alla Sezione una richiesta di parere formulata dal Presidente della Provincia di Como, al fine di acquisire certezza in ordine alla corretta applicazione della norma di cui all'art.9, comma 4, del D.L. 31.5.10, n.78, convertito nella L. 30.7.10, n.122.

La necessità di orientamento origina, segnatamente, in relazione a quanto in punto espresso – con comunicazione di chiarimenti in data 16.11.10, n. 96618, diretta all'ANCI e per conoscenza al Dipartimento della Funzione Pubblica – dal Ragioniere Generale dello Stato.

Nella predetta comunicazione viene puntualmente precisato che la norma di che trattasi si riferisce esclusivamente a due fattispecie: a) al contratto collettivo nazionale del personale non dirigenziale, per il biennio 2008/2009, del comparto autonomie locali; b) al contratto collettivo nazionale, per il medesimo biennio, del comparto sanità.

Il Ragioniere Generale evidenzia che la norma è stata introdotta per sanare un'incongruenza dei due accordi, in base ai quali veniva consentito ai singoli enti, al verificarsi di determinati presupposti, di incrementare le risorse finanziarie destinate al trattamento accessorio del personale in misura superiore al limite di crescita retributiva del 3,2%, fissato per il biennio di riferimento.

Con specifica attinenza al contratto del comparto autonomie locali, la potenzialità incrementale si configurava nella fattispecie di cui all'art. 4, che prevedeva, oltre all'aumento del trattamento tabellare, un'opzione alternativa commisurata nel 1% o nel 1,5% del monte salari 2007, da portare in incremento delle risorse destinate al trattamento accessorio, per gli istituti di natura variabile.

La predetta potenzialità aveva, per espressa previsione della norma, efficacia per il solo anno 2009.

Il Ragioniere Generale puntualizza altresì che gli eventuali incrementi disposti non possono essere liquidati successivamente all'entrata in vigore del D.L. 78/10.

Viene anche puntualizzato, a seguire, che l'effetto riduttivo della norma non può essere esteso ad altri trattamenti retributivi diversi da quelli correlati agli incrementi di cui al citato art. 4 del CCNL.

Del resto, è osservato nel quesito, diversamente opinando si determinerebbe la sostanziale inapplicabilità di tutte le altre e previgenti norme di contrattazione collettiva che autorizzavano gli enti locali a valutare, ad esempio, l'opportunità di

destinare risorse a premio e riconoscimento di azioni virtuose di potenziamento e creazione di nuovi servizi, con il fattivo e determinante apporto del personale.

In osservanza di tale orientamento, l'Amministrazione provinciale di Como – che non ha effettuato nessun incremento nell'anno 2009 in applicazione dell'art.4 del contratto nazionale per il biennio 2008/2009, ma solo l'incremento consentito dalla disciplina previgente e precisamente dall'art.15, comma 2, del CCNL 1.4.99; incremento poi reiterato nell'anno 2010 – chiede se sia corretto, anche in vigore dell'art.9, comma 4, della L.122/10, effettuare nell'anno 2011 un incremento delle risorse destinate al trattamento accessorio ai sensi del predetto art.15, comma 2, posto che l'ammontare delle risorse di che trattasi è rimasto quantitativamente immutato nell'anno 2009 e nell'anno 2010. Si precisa, a miglior chiarimento della situazione finanziaria dell'ente, che l'incremento a valere sull'anno 2011 verrebbe effettuato in osservanza dell'art.9, comma 2 bis, della L.122/10 e quindi senza determinare aumenti rispetto alle risorse stanziare nell'anno 2010.

CONDIZIONI DI AMMISSIBILITÀ

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta di parere rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7 comma ottavo, della legge 6 giugno 2003, n. 131, norma in forza della quale Regioni, Province e Comuni possono chiedere a dette Sezioni pareri in materia di contabilità pubblica nonché ulteriori forme di collaborazione ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

In proposito, questa Sezione ha precisato, in più occasioni, che la funzione di cui al comma ottavo dell'art. 7 della legge n. 131/2003 si connota come facoltà conferita agli amministratori di Regioni, Comuni e Province di avvalersi di un organo neutrale e professionalmente qualificato per acquisire elementi necessari ad assicurare la legalità della loro attività amministrativa.

I pareri e le altre forme di collaborazione si inseriscono nei procedimenti amministrativi degli enti territoriali consentendo, nelle tematiche in relazione alle quali la collaborazione viene esercitata, scelte adeguate e ponderate nello svolgimento dei poteri che appartengono agli amministratori pubblici, restando peraltro esclusa qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione con l'organo di controllo esterno (per tutte: 11 febbraio 2009, n. 36).

Infatti, deve essere messo in luce che il parere della Sezione attiene a profili di carattere generale anche se, ovviamente, la richiesta proveniente dall'ente pubblico è motivata, generalmente, dalla necessità di assumere specifiche decisioni in relazione ad una particolare situazione. L'esame e l'analisi svolta nel parere è limitata ad individuare l'interpretazione di disposizioni di legge

e di principi generali dell'ordinamento in relazione alla materia prospettata dal richiedente, spettando, ovviamente, a quest'ultimo la decisione in ordine alle modalità applicative in relazione alla situazione che ha originato la domanda.

Con particolare riguardo all'individuazione dell'organo legittimato a inoltrare le richieste di parere delle Province, si osserva che il Presidente della Provincia è l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere in quanto riveste il ruolo di rappresentante dell'ente ai sensi dell'art. 50 T.U.E.L.

Inoltre, la richiesta di parere in esame è pervenuta alla Sezione per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali della Regione Lombardia, come previsto dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003.

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare che la disposizione contenuta nel co. 8, dell'art. 7 della legge 131 deve essere raccordata con il precedente co. 7, norma che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio, il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma, la sana gestione finanziaria degli enti locali.

Lo svolgimento delle funzioni è qualificato dallo stesso legislatore come una forma di controllo collaborativo.

Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che il co. 8 prevede forme di collaborazione ulteriori rispetto a quelle del precedente comma rese esplicite in particolare con l'attribuzione agli enti della facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica.

Appare conseguentemente chiaro che le Sezioni regionali 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.

Al riguardo, le Sezioni riunite della Corte dei conti, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, co. 31 del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione unitaria della nozione di contabilità pubblica incentrata sul *"sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici"*, da intendersi in senso dinamico anche in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri (Delibera n. 54, in data 17 novembre 2010).

Il limite della funzione consultiva come sopra delineato fa escludere qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa che ricade nella esclusiva competenza dell'autorità che la svolge o che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali.

Dalle sopraesposte considerazioni consegue che la nozione di contabilità pubblica va conformandosi all'evolversi dell'ordinamento, seguendo anche i nuovi principi di organizzazione dell'amministrazione, con effetti differenziati, per quanto riguarda le funzioni della Corte dei conti, secondo l'ambito di attività.

Con specifico riferimento alla richiesta oggetto della presente pronuncia la Sezione osserva che la stessa, oltre a risolversi in un profilo giuridico di portata generale ed astratta, rientri nel perimetro della nozione di contabilità pubblica, concernendo l'interpretazione di norme di legge in materia di spese per il personale degli enti locali sotto il peculiare profilo dell'osservanza dei vincoli d'invarianza della dinamica retributiva introdotti con l'art. 9, comma 4 del D.L. 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni nella legge 30 luglio 2010, n. 122.

Per i suddetti motivi la presente richiesta di parere è conforme ai requisiti soggettivi ed oggettivi di ammissibilità e può essere esaminata nel merito.

MERITO

Occorre innanzitutto premettere che questa Sezione può esprimersi in questa sede unicamente richiamando i principi che vengono in considerazione nella fattispecie prospettata, ai quali gli organi dell'Ente, al fine di assumere le determinazioni di loro competenza, nell'ambito della loro discrezionalità, possono riferirsi.

In merito al quesito posto dal Presidente della Provincia di Como, viene in rilievo la norma di cui all'art. 9, comma 4, del decreto legge n. 78/2010, convertito con modificazioni dalla legge n. 122/2010, la cui interpretazione costituisce l'oggetto del quesito. La richiamata norma 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 disposizione di cui al primo periodo del presente comma non si applica al comparto sicurezza-difesa ed ai Vigili del fuoco"*.

Nel quesito proveniente dalla Provincia di Como è richiamata la nota prot. n. 96618, del 16 novembre 2010 della Ragioneria generale dello Stato, con la quale è stato chiarito che, di fatto, la norma trova applicazione solo nei confronti del

personale non dirigente degli Enti locali e nei confronti di tutto il personale della Sanità i cui contratti collettivi nazionali di lavoro per il biennio 2008-2009, sottoscritti prima dell'entrata in vigore della norma in questione, prevedono l'utilizzo di risorse finanziarie aggiuntive al 3,2% da destinare al trattamento accessorio del personale dipendente. Nello specifico, per gli Enti locali, l'articolo 4 del CCNL 31 luglio 2009 prevede per il personale non dirigente e per il solo anno 2009, la disponibilità di risorse finanziarie aggiuntive per la contrattazione decentrata integrativa, di natura variabile. Inoltre, è specificato che la norma in esame non può comportare effetti riduttivi sui trattamenti retributivi diversi da quelli sopra indicati, anche nel caso in cui l'applicazione delle restanti disposizioni contrattuali relative al biennio 2008/2009 dovesse comportare il riconoscimento, nei confronti di singoli dipendenti, di incrementi superiori al 3,2%.

Ciò in considerazione del fatto che trattasi comunque di benefici ricompresi, a livello di ciascun comparto ed area, nel limite della crescita complessiva del 3,2% previsto dalla norma stessa e calcolato, in fase di definizione dei medesimi CCNL, sulla retribuzione media di comparto/area.

Sulla base di tale argomentazione giustificativa può ravvisarsi una certa continuità tra la conclusione cui è pervenuto il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato e quella tratta dal giudice contabile nelle numerose pronunce interpretative, rese in sede consultiva, in merito alla riportata norma delle quali si riportano, di seguito, i passaggi salienti.

Nello specifico, meritano di essere citati il parere n. 1015 del 30 novembre 2010 di questa Sezione ed i pareri n. 172 del 15 settembre 2010, n. 2 del 10 gennaio 2011, n. 243 del 9 marzo 2011 e n. 285 del 3 maggio 2011 della Sezione Regionale di controllo per il Veneto, n. 96 del 20 dicembre 2010 della Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte e n. 123 del 20 ottobre 2010 della Sezione Regionale di controllo per la Toscana. Da ultimo, un esaustivo quadro ricostruttivo delle disposizioni legislative e pattizie susseguitesesi in materia è rinvenibile nel parere reso da questa Sezione con la deliberazione n. 138 del 16 marzo 2011.

Le conclusioni comuni a tutti i citati pareri sono state nel senso che la norma che ha limitato al 3.2% gli aumenti retributivi, nel biennio 2008-2009, abbia avuto a oggetto il trattamento retributivo complessivamente inteso, incidendo anche sui trattamenti accessori e incentivanti, riconoscibili ai sensi dell'art. 4, comma 2 del CCNL 31/07/09 ed originariamente previsti dall'art. 15, comma 2 del CCNL 1° aprile 1999.

Come già evidenziato dalla Sezione Regionale di controllo per il Piemonte con la deliberazione n. 96/2010, infatti, a livello di contrattazione collettiva nazionale, le dotazioni dell'apposito fondo per lo sviluppo delle risorse umane e per la

produttività, inizialmente previste dall'art. 15, comma 2 del CCNL del 1° aprile 1999, sono confluite successivamente, ai sensi dell'art. 31, comma 3 del CCNL del 22 gennaio 2004, nella parte variabile del fondo per la produttività, e a quest'ultimo articolo si riferiscono i più recenti contratti collettivi nazionali di lavoro, tra i quali il CCNL del 31 luglio 2009 nel disposto di cui all'art. 4, comma 2.

Trattandosi, quest'ultima, di regola pattizia che riconosce il limite delle risorse aggiuntive per la contrattazione decentrata integrativa, di natura variabile, a decorrere dal 31.12.2008 e a valere per l'anno 2009, disponendo dunque della consistenza del suindicato fondo per tale anno, rientra per espresso disposto legislativo nell'alveo applicativo dell'art. 9, comma 4 della legge n. 122 del 2010, di conversione del d.l. n. 78/2010, la cui disciplina vincolistica, dettata ai fini del coordinamento della finanza pubblica, non ammette deroghe.

A suggello dell'esegesi sopra rappresentata si pone il chiaro dettato legislativo di cui al decreto legislativo n. 150 del 27 ottobre 2009, di attuazione della legge delega n. 15 del 4 marzo 2009, che innova significativamente il testo unico sul pubblico impiego (D.Lgs. n. 165/2001). Nello specifico, ai sensi del comma 3 *quinquies* dell'art. 40 del Decreto legislativo da ultimo citato gli enti locali sono legittimati a destinare risorse aggiuntive alla contrattazione integrativa entro i limiti stabiliti dalla contrattazione nazionale e nei limiti dei parametri di virtuosità fissati per la spesa di personale dalle vigenti disposizioni, in ogni caso nel rispetto dei vincoli di bilancio e del Patto di Stabilità e di analoghi strumenti di contenimento della spesa.

Coerentemente all'evoluzione dell'impianto normativo finora illustrato, pertanto, la Sezione ribadisce l'assunto recato nella deliberazione n. 138, citata, asserendo che l'incremento delle risorse variabili previste dall'art. 15, comma 2, CCNL 1° aprile 1999, non potrebbe in alcun caso derogare alle disposizioni imperative delle leggi finanziarie in tema di rispetto dei vincoli del Patto di stabilità interno e di contenimento della spesa del personale, vincoli che si estendono anche sul versante delle risorse integrative decentrate.

Ne risulta che le predette dotazioni, costituenti la parte variabile della retribuzione, oltre ad essere contenute entro i limiti imposti dalla contrattazione nazionale soggiacciono all'obbligo di legge della compatibilità con gli obiettivi derivanti dal rispetto del Patto di stabilità e con i vincoli di coordinamento della finanza pubblica di cui alla legge n. 122/2010.

A questo si aggiunga che il contenimento della dinamica retributiva nel pubblico impiego, voluto dal legislatore con la fissazione del limite di cui all'art. 9, comma 4, della legge da ultimo richiamata, è sorretto dal principio della competenza per quanto concerne la retroattività della normativa di blocco anche nei confronti

degli accordi di rinnovo contrattuale per il biennio 2008-2009 e degli accordi o contratti stipulati prima dell'entrata in vigore del decreto legge n. 78 del 2010. Di qui la conseguente inefficacia delle eventuali clausole difformi, contenute nei contratti ed accordi, a decorrere dalla mensilità successiva alla data di entrata in vigore del decreto stesso (31 maggio 2010).

Dal medesimo testo di legge si desume, invece, il principio della cassa con riferimento ai recuperi e agli adeguamenti dei trattamenti retributivi erogati in difformità della prefata disposizione.

Da ultimo si rammenta l'obbligo di recuperare a partire dall'1 giugno 2010 le eccedenze dei rinnovi che riguardano il biennio 2008-2009 qualora i relativi aumenti retributivi oltrepassino il 3,2% (parere n.138/2011 cit.).

In riscontro al parere promosso dall'amministrazione provinciale di Como, la Sezione conclusivamente ritiene che l'ente locale soggiace a quanto disposto dall'art. 9, comma 4, della legge 30 luglio 2010, n. 122, a tenore del quale, a decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto convertito, non si potrà procedere ad alcuna integrazione del fondo che determina incrementi retributivi sopra la soglia consentita dalla legge (3,2%); pertanto, a prescindere dalle circostanze fattuali esposte nella nota in epigrafe e riportate in premessa, tale integrazione ai sensi dell'art. 15 comma 2, CCNL del 1° aprile 1999 sarebbe illegittima e qualora eventualmente disposta dall'ente, previa valutazione delle disponibilità di bilancio e della propria capacità di spesa, non potrà essere distribuita, dovendo al contrario formare oggetto di riduzione del fondo previsto dalla citata disposizione negoziale.

P.Q.M.

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore
(dott. Massimo Valero)

Il Presidente
(dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria

il 31 maggio 2011

Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)