

Deliberazione n. **10/2011/PAR**

REPUBBLICA ITALIANA

LA

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LE MARCHE

composta da:

Mario Falcucci	Presidente
Fabio Gaetano Galeffi	Consigliere
Andrea Liberati	Consigliere Relatore
Saverio Galasso	Referendario
Valeria Franchi	Referendario

Comune di Serra de' Conti

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 e successive modificazioni;

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;

VISTA la nota prot. n. 6482 in data 20 maggio 2004 del Presidente della

Sezione delle Autonomie con la quale sono stati trasmessi gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva come integrati dalla deliberazione n. 9/SEZAUT/2009/INPR in data 3 luglio 2009 della Sezione delle Autonomie;

VISTA la deliberazione n. 8/CONTR/10 in data 15 aprile 2010 delle Sezioni riunite in sede di controllo con la quale è stata adottata una pronuncia di orientamento generale relativa, tra l'altro, alla procedura di trattazione delle richieste di parere;

VISTA la richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Serra de' Conti con nota prot. N. 517 in data 14 febbraio 2011;

VISTE le richieste documentali effettuate dal Servizio di supporto al fine di acquisire eventuali precedenti e questioni pendenti e constatato che nessuna Sezione ha fornito risconti positivi in merito;

VISTO l'atto prot. n. 865 del 7 marzo 2011 con il quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna;

UDITO il relatore cons. Andrea Liberati e viste le relative conclusioni istruttorie alla data del 6 marzo;

Fatto

1. Con nota protocollo numero 1294 del 16 febbraio 2011 il Comune di Serra de' Conti ha proposto un articolato quesito relativo alla corretta applicazione del divieto imposto dall'articolo 9, comma 2 bis, della legge 122/2010, di conversione del decreto-legge 78/2010, inerente il divieto di aumentare a decorrere dal 1 gennaio 2011, fino al 31 dicembre 2013, il complesso delle risorse destinate al trattamento accessorio rispetto al corrispondente importo del 2010, circostanza

che ad avviso dell'ente può determinare una limitazione per gli anni 2011-2013 per quelle nuove attività riconducibili all'articolo 15, comma 5, del CCNL del 1 aprile 1999 che hanno avuto inizio nel corso dell'anno 2010.

In particolare il Comune ha evidenziato di aver stipulato una convenzione in data 17 marzo 2010 con due comuni limitrofi, avente ad oggetto la creazione di un ufficio di polizia municipale associato dal 1 aprile 2010 al 31 dicembre 2014, con la finalità di realizzare una maggiore integrazione della gestione associata delle specifiche funzioni e servizi comunali ed un più intenso coordinamento, al fine di garantire una maggiore e costante presenza sul territorio.

La convenzione del servizio di polizia municipale associato ha determinato l'attribuzione dell'indennità di turno oltre alle indennità per specifiche responsabilità di cui all'articolo 17, punto 2, del contratto collettivo del 1 aprile 1999 (che dal tenore letterale della nota sembrerebbe già attribuita prima della convenzione). Il Comune riferisce quindi di aver destinato ex articolo 15, comma 5, del contratto collettivo citato, le risorse per la copertura dei maggiori oneri per il personale impiegato nelle nuove attività, aumentando così le risorse variabili per il fondo del trattamento economico accessorio relativamente al periodo dal 1 aprile al 31 dicembre del 2010.

Poiché tuttavia l'articolo 9, comma 2 bis, della legge 30 luglio 2010 numero 122 dispone che a decorrere dal 1 gennaio 2011 sino al 31 dicembre 2013 l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale non può

superare il corrispondente importo dell'anno 2010 l'ente ha ritenuto di proporre un quesito al fine di conoscere se sia consentito negli anni 2011-2013 aumentare il fondo delle risorse accessorie variabili al solo scopo di adeguare, rapportandoli ad anno intero la spesa di riferimento impegnata limitatamente al periodo aprile - dicembre 2010, e garantire così la finalità e l'oggetto della convenzione stessa. In caso contrario, evidenzia il Comune, non sarebbe possibile corrispondere nel triennio ai vigili urbani il totale delle indennità spettanti, in quanto la consistenza delle risorse aggiuntive del 2010 finanzia la spesa limitatamente al solo periodo aprile-dicembre 2010.

Diritto

2. La richiesta di parere di cui sopra è intesa ad avvalersi della facoltà prevista dalla norma contenuta nell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, la quale dispone che le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane possono chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti "pareri in materia di contabilità pubblica".

La funzione consultiva delle Sezioni regionali è inserita nel quadro delle competenze che la legge 131/2003, recante adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha attribuito alla Corte dei conti.

3. La Sezione, preliminarmente, è chiamata a pronunciarsi sull'ammissibilità della richiesta, con riferimento ai parametri derivanti dalla natura della funzione consultiva prevista dalla normativa sopra indicata.

4. Con particolare riguardo all'individuazione dell'organo legittimato a inoltrare le richieste di parere dei Comuni, si osserva che il Sindaco 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. Pertanto, la richiesta di parere è ammissibile soggettivamente poiché proviene dall'organo legittimato a proporla.
5. Con riguardo alle condizioni di ammissibilità oggettiva si ritiene che la materia su cui verte la richiesta di parere, sia riconducibile alla nozione di contabilità, poiché attiene all'interpretazione di norme di coordinamento della finanza pubblica applicabili alla generalità degli enti locali che direttamente impattano, a loro volta, sulla formazione dei bilanci pubblici, con particolare riferimento alle regole che disciplinano il contenimento della spesa e l'osservanza dei vincoli statali.

Alla luce della delibera delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/2010, la suesposta questione rientra infatti nell'alveo della contabilità pubblica, atteso che talune materie, in considerazione della rilevanza dei pertinenti segmenti di spesa, costituiscono inevitabili parametri cui ricorrere nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica, in vista del conseguimento degli obiettivi di sana gestione finanziaria negli enti locali.

Osservano ancora le Sezioni Riunite in sede di controllo che *“per le ragioni suesposte, ulteriori materie, estranee, nel loro nucleo originario alla contabilità pubblica - in una visione dinamica dell'accezione che sposta l'angolo di visuale dal tradizionale contesto*

della gestione di bilancio a quello inerente ai relativi equilibri - possono ritenersi ad essa riconducibili per effetto della particolare considerazione riservata dal Legislatore nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica".

Dalle considerazioni testé menzionate 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.

6. Un profilo di inammissibilità, di carattere oggettivo, corrispondente ad un costante orientamento di questa Sezione, concerne la circostanza che la richiesta di parere si riferisce ad uno specifico caso di gestione concreta e puntuale dell'ente, che implica attività valutative e discrezionali estranee al procedimento consultivo. In proposito, è sufficiente richiamare la consolidata posizione della Corte dei conti che, sin dall'adozione, in data 27 aprile 2004, degli "Indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva" da parte della Sezione delle Autonomie, ha ritenuto che la funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo debba essere limitata all'esame di questioni volte ad ottenere un esame da un punto di vista astratto e su temi di carattere generale. Ciò in ragione dell'esistenza di un limite funzionale, per la predetta attività della Corte dei conti, costituito dalla necessità di non interferire con le funzioni di amministrazione attiva esercitate dagli enti che richiedono i pareri: con la conseguente esigenza che la funzione consultiva della Corte non si può trasformare

in una modalità di co/amministrazione, in quanto, tra l'altro, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza della Corte medesima.

7. Tuttavia, al riguardo le SSRR con delibera n. 5/2011, hanno statuito che *"la formulazione letterale della richiesta del Comune, è riferita a fattispecie concrete: si ritiene, tuttavia, che, avendo comunque ad oggetto l'interpretazione di norme, le Sezioni di controllo, e queste Sezioni riunite, possano esprimersi sulla fattispecie astratta, individuare gli istituti giuridici e le norme di carattere generale sottesi alla richiesta medesima, desumendone principi di carattere generale e rendendo quindi il parere richiesto."*

La Sezione, in virtù dell'obbligo conformativo derivante dalle pronunce delle SSRR ritiene quindi ammissibile la richiesta di parere nei limiti in cui concerne l'esatta interpretazione dell'art. 9 comma 2 bis della legge 122/2010.

8. Nel merito il problema è se il totale della spesa del 2010 rilevante ex art. 9, comma 2 bis, vada considerato tenendo conto della spesa sostenuta effettivamente o di quella ordinariamente spettante ai dipendenti per tutti i 12 mesi dell'esercizio finanziario, ancorché non integralmente sostenuta, ove si tenga conto della previsione contrattuale della spettanza di indennità per tutto l'anno.

Alla data odierna a seguito di specifica richiesta non si ha contezza di precedenti specifici in materia da parte delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti.

9. Deve per completezza premettersi che in relazione alla disposizione

oggetto di esame non sono state ancora fornite indicazioni dal MEF, che con circolare n. 40 del 23 dicembre 2010, indirizzata agli enti ed organismi pubblici non territoriali, ha comunque precisato: *"Nel rinviare a successive, specifiche indicazioni relativamente all'applicazione di tale disposizione, si fa presente che le predette risorse non potranno in ogni caso prevedere incrementi derivanti da disponibilità finanziarie a qualsiasi titolo determinate, ivi compresa la RIA del personale cessato."*

Deve anche in via preliminare osservarsi che la limitazione del tetto di spesa complessivo ex art. 9 comma 2 bis non è astrattamente inconciliabile con l'incremento individuale del trattamento accessorio del singolo dipendente, laddove si riducano altre poste, nonostante l'art. 9 comma 1 del d.l. 78/2010 preveda il *"Divieto di superamento nel triennio 2011-2013 del trattamento ordinariamente spettante per l'anno 2010"*. Al riguardo la Conferenza delle Regioni e delle province autonome, con circolare n. 10/133/cr6/c1, ha fornito indicazioni in merito alla spettanza delle somme relative all'indennità di turno, precisando che deve essere riconosciuta nel trattamento ordinariamente spettante, ad invarianza di condizioni giuridiche, anche nel periodo di riferimento 2011-2013.

Nell'art. 9 comma 1 sono fatti salvi nel corso del triennio di riferimento, quindi non vengono ricompresi nel tetto del trattamento economico complessivo, gli *"effetti derivanti da eventi straordinari della dinamica retributiva"*, vale a dire le variazioni retributive in aumento conseguenti a eventi che incidono sulla prestazione lavorativa. Con la

circolare indicata, la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome ha a titolo esemplificativo indicato tra gli eventi straordinari il conseguimento di funzioni diverse in corso d'anno, l'assegnazione di incarichi a termine e l'assegnazione a struttura con orario di lavoro a turni e/o ad area di pronto intervento con servizio di pronta reperibilità.

10. Ciò premesso è necessario verificare la possibilità del superamento nel triennio 2011-2013 dell'ammontare complessivo delle risorse destinate al trattamento accessorio dell'anno 2010 attraverso l'incremento del fondo di cui all'art. 15, comma 5, CCNL 1 aprile 1999, a fronte del divieto introdotto con l'art. 9, comma 2 bis, del d.l. 78/2010.

Per una sua corretta utilizzazione, il fondo ex art. 15 comma 5 del CCNL 1 aprile 1999, dal quale provengono le risorse nel caso di specie, deve essere espressamente limitato 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 o che comunque comportino un incremento stabile delle dotazioni organiche"*.

Al riguardo si osserva che la convenzione ha durata quasi quinquennale.

Esula tuttavia dai poteri di questa Sezione un'attenta disamina interpretativa della disciplina contrattuale.

In ogni caso, pur dovendosi limitare l'esame alla corretta interpretazione

dell'art. 9 comma 2 bis della legge 122/2010 ed alla eventuale derogabilità del tetto di spesa, si deve osservare che la previsione dell'art. 15 del CCNL citato, relativa all'impossibilità di far ricorso al fondo per strutture organizzative in forma stabile, determina in concreto l'assenza di contrasto e di incompatibilità con il disposto dell'art. 9, comma 2 bis, della legge 122/2010.

L'ARAN, infatti, con nota 499-15L, con orientamento seguito anche dalla RGS, ha evidenziato che *"sembra importante precisare, che le risorse aggiuntive "variabili" di cui all'art. 15, comma 5 non possono essere automaticamente confermate e/o stabilizzate negli anni successivi, sulla base della semplicistica affermazione che l'ente raggiunge stabilmente e, in via ordinaria, un più elevato livello di servizi. In tal modo, infatti, si verificherebbe una (non consentita) trasformazione delle risorse da variabili a stabili, in contrasto con la disciplina del CCNL. E' necessario, invece, che di anno in anno siano attentamente rivalutate le condizioni che hanno giustificato l'investimento sull'organizzazione. Ciò comporta che sia riformulato un nuovo e più aggiornato progetto di miglioramento dei servizi, che ridefinisca, per l'esercizio di riferimento, obiettivi importanti, credibili e sfidanti con le caratteristiche più sopra ricordate."*

Deve quindi ritenersi che le somme rientrino nel vincolo generale di cui al comma 2 bis della legge 122/2010 e che non sia possibile incrementare il fondo per le spese relative al servizio di polizia municipale.

11. La Sezione Liguria con parere n. 8/2011 ha affrontato, in riferimento

al testo dell'art. 1, comma 557, della Legge 27.12.2006 n. 296 come sostituito dall'art. 14, comma 7, del D.L. 78/2010 convertito in legge 30.07.2010 n. 122, la problematica relativa ad un ente privo della figura professionale del Segretario Generale per sei mesi durante l'anno 2010 per verificare se potesse includere, nel saldo 2010, l'importo teorico di spesa che l'Ente avrebbe sostenuto qualora la figura del Segretario Generale fosse stata presente per tutto l'anno solare. In ordine a tale quesito la Sezione ha ritenuto che ai fini del computo della spesa per il personale si debba fare riferimento alla spesa effettivamente sopportata, onde non appare logico né ammissibile includere la "spesa teorica" per il Segretario Generale relativamente al periodo in cui il Comune era rimasto privo del Segretario Generale.

Ad analoghe conclusioni ritiene questa Sezione di giungere in relazione al divieto di cui all'art. 9 comma 2 bis della legge 122/2010, tenuto conto, peraltro, che il servizio di polizia municipale (e le relative spese) era già attivo precedentemente e che l'eventuale riconoscimento dell'indennità di turno, trattamento meramente accessorio, potrebbe essere compensato dalla riduzione di altre voci.

Del resto, l'attribuzione di un'indennità di turno per un servizio già in essere, ove esclusa dall'ambito applicativo dell'art. 9, comma 2 bis, della legge 122/2010, potrebbe prestarsi ad eventuali facili elusioni del divieto.

Conclusivamente, tenuto conto che nel caso di specie l'ente ha fatto riferimento espressamente all'art. 15 comma 5 del CCNL, che per sua

natura intende far fronte ad esigenze di carattere temporaneo, da confermarsi annualmente e comunque per un periodo limitato di tempo, la Sezione ritiene che debbano essere incluse nel limite di spesa di cui al comma 9 bis le somme derivanti da tale fondo.

La Sezione ritiene altresì che, per le caratteristiche strutturali del fondo (necessariamente limitate nel tempo), l'entità del fondo ai fini del comma 2 bis della legge 122/2010 vada computata su base temporale effettiva rispetto a quanto concretamente speso nel 2010, e non piuttosto su base annuale programmatica, tenuto conto dei vincoli di spesa relativi al fondo.

Deve anche premettersi, infine, che esula dai poteri di questa Sezione, neanche in sede di controllo contabile ex legge n. 266/2005 in considerazione della sentenza della Corte Costituzionale n. 37/2011, provvedere a verifiche circa la compatibilità con il quadro costituzionale di riferimento.

P.Q.M.

Nelle suesposte considerazioni è il parere della Sezione.

Copia della presente deliberazione, unitamente alla richiesta di parere sarà trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, al Comune di Serra de' Conti.

Così deliberato in Ancona nella Camera di consiglio del 10 marzo 2011.

L'estensore

Il Presidente

f.to Andrea Liberati

f.to Mario Falcucci

Depositata in Segreteria in data 24 marzo 2011 F.to Angela Rosaria Pezzi