

Deliberazione n. 231/2014/PAR



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai Magistrati:

dott. Antonio De Salvo	presidente;
dott. Marco Pieroni	consigliere;
dott. Massimo Romano	consigliere;
dott. Italo Scotti	consigliere;
dott.ssa Benedetta Cossu	primo referendario;
dott. Riccardo Patumi	primo referendario;
dott. Federico Lorenzini	referendario.

Adunanza del 17 dicembre 2014.

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

Vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

Visto il testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

Visti la legge 14 gennaio 1994 n. 20, il decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito nella legge 20 dicembre 1996, n. 639 recanti disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei conti;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei conti n. 14 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 dell'11 giugno 2008;

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 l'articolo 17, comma 31, e il decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102;

Vista la legge della regione Emilia-Romagna 9 ottobre

2009, n. 13 istitutiva del Consiglio delle Autonomie locali, insediatosi il 17 dicembre 2009;

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie del 4 giugno 2009 n. 9/ SEZAUT/2009/Inpr;

Viste le deliberazioni delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 8 del 26 marzo 2010 e 54 del 17 novembre 2010;

Visto l'articolo 6, comma 4, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Vista la richiesta di parere formulata dal Comune di Sissa Trecasali (Pr) con nota del 9 ottobre 2014, trasmessa alla Sezione regionale di controllo, per il tramite del Consiglio delle autonomie locali, il 2 dicembre 2014;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 56 del 10 dicembre 2014, con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale di questa Sezione;

Udito nella camera di consiglio del 17 dicembre 2014 il relatore Marco Pieroni;

Fatto

Il Comune di Sissa Trecasali (Pr) chiede un parere riguardante la determinazione del fondo risorse decentrate a seguito della recente fusione dei Comuni di Sissa e Trecasali, già appartenenti all'Unione Terre Verdiane.

In particolare, premesso che il Comune di Sissa Trecasali è stato costituito dalla legge regionale n. 20 del 2013, a seguito della fusione dei Comuni di Sissa e Trecasali; che con la fusione è venuto meno il vincolo associativo che legava il disciolto comune di Trecasali con l'Unione Terre Verdiane (ora composto dai Comuni di Fidenza, di Salsomaggiore Terme, di Roccabianca, di Fontevivo, di Fontanellato, di Busseto, di Soragna, di Secondo Parmense), con conseguente reinternalizzazione della funzione della polizia municipale ed incremento della consistenza della dotazione organica (sia in termini di posti che di dipendenti); che in fase di accertamento delle risorse decentrate pertanto l'operazione di fusione dei fondi in precedenza accertati nei comuni danti causa sta presentando diverse peculiarità che rendono in primo luogo complessa l'applicazione del comma 123 della legge n. 56 del 2014

(“123. Le risorse destinate, nell'anno di estinzione del comune, alle politiche di sviluppo delle risorse umane e alla produttività del personale di cui al contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al comparto regioni e autonomie locali del 1° aprile 1999, pubblicato nel supplemento ordinario n. 81 alla Gazzetta Ufficiale n. 95 del 24 aprile 1999, dei comuni oggetto di fusione confluiscono, per l'intero importo, a decorrere dall'anno di istituzione del nuovo comune, in un unico fondo del nuovo comune avente medesima destinazione.”) ed in secondo luogo rende necessaria una corretta lettura dell'art. 9, comma 2-bis, del d.l. n. 78 del 2010 (“2-bis. A decorrere dal 1° gennaio 2011 e sino al 31 dicembre 2014 l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni di cui all' articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, non può superare il corrispondente importo dell'anno 2010 ed è, comunque, automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio. A decorrere dal 1° gennaio 2015, le risorse destinate annualmente al trattamento economico accessorio sono decurtate di un importo pari alle riduzioni operate per effetto del precedente periodo.”); chiede lumi sui seguenti profili:

a) in caso di costituzione del fondo risorse decentrate da parte di un comune generato da fusione, come deve essere interpretato l'art. 1, comma 123, della legge n. 56 del 2014 avuto riguardo alla natura delle risorse di parte stabile e variabile ed agli eventuali effetti dei trasferimenti di funzione?;

b) in caso di cessazione del vincolo associativo tra un comune ed un'unione di comuni (a seguito di fusione con altro ente non facente parte dell'organismo associativo) che comporta la reinternalizzazione delle funzioni e del relativo personale è possibile rideterminare in aumento il limite di spesa definito dall'art. 9, comma 2-bis, del d.l. n. 78 del 2010?

Diritto

1. Ammissibilità soggettiva ed oggettiva.

1.1. L'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003 - disposizione che costituisce il fondamento normativo della funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei

conti - attribuisce alle Regioni e, tramite il Consiglio delle Autonomie locali, se istituito, anche ai Comuni, Province e Città metropolitane la facoltà di richiedere alla Corte dei Conti pareri in materia di contabilità pubblica.

In via preliminare, la Sezione è chiamata a verificare i profili di ammissibilità soggettiva (legittimazione dell'organo richiedente) e oggettiva (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica).

Nel caso in esame, la richiesta di parere è ammissibile sotto il profilo soggettivo in quanto proveniente dal Sindaco del Comune di Sissa Trecasali (Parma), organo di vertice dell'Ente ai sensi dell'articolo 50, comma 2, TUEL.

1.2. La valutazione dei presupposti di ammissibilità oggettiva è volta ad accertare, oltre l'inerenza del quesito proposto con le materie di contabilità pubblica, la rilevanza generale della questione proposta, la mancanza di diretta funzionalità della richiesta di parere rispetto all'adozione di concreti atti di gestione, l'assenza di valutazione su comportamenti amministrativi già compiuti o su provvedimenti già adottati, l'assenza di interferenze con la funzione giurisdizionale intestata alla Corte dei conti o ad altre giurisdizioni, né con procedimenti in corso presso la Procura della Corte dei conti.

In relazione al primo presupposto, le Sezioni Riunite della Corte dei conti, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'articolo 17, co. 31, d.l. 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione di contabilità pubblica "strumentale" all'esercizio della funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali di controllo. Tale locuzione comprende, oltre alle questioni tradizionalmente riconducibili al concetto di contabilità pubblica (sistema di principi e norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici) anche i "quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti da principi di coordinamento della finanza pubblica (...), contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e

sui pertinenti equilibri di bilancio” (SS.RR., Deliberazione 17 novembre 2010, n. 54).

1.3. Ciò premesso, la Sezione ritiene che la richiesta di parere in esame sul piano oggettivo sia ammissibile in quanto “risulta connesso alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti da principi di coordinamento della finanza pubblica (...), contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell’Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio” (SS.RR., Deliberazione 17 novembre 2010, n. 54).

2. Merito

2.1. Le questioni proposte dal Comune di Sissa Trecasali sono complesse e articolate.

Premesso:

che il Comune di Sissa Trecasali è stato costituito dalla legge regionale n. 20 del 2013, a seguito della fusione dei Comuni di Sissa e Trecasali; che a seguito della fusione è venuto meno il vincolo associativo che legava il disciolto comune di Trecasali con l’Unione Terre Verdiane con conseguente reinternalizzazione della funzione della polizia municipale ed incremento della consistenza della dotazione organica (sia in termini di posti che di dipendenti); che in fase di accertamento delle risorse decentrate l’operazione di fusione dei fondi in precedenza accertati nei comuni danti causa:

a) rende complessa l’applicazione del comma 123 della legge n. 56 del 2014 (123. Le risorse destinate, nell'anno di estinzione del comune, alle politiche di sviluppo delle risorse umane e alla produttività del personale di cui al contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al comparto regioni e autonomie locali del 1° aprile 1999, pubblicato nel supplemento ordinario n. 81 alla Gazzetta Ufficiale n. 95 del 24 aprile 1999, dei comuni oggetto di fusione confluiscono, per l'intero importo, a decorrere dall'anno di istituzione del nuovo comune, in un unico fondo del nuovo comune avente medesima destinazione.);

b) impone una coerente applicazione dell’art. 9, comma 2-bis, del d.l. n. 78 del 2010 (2-bis. A decorrere dal 1° gennaio 2011 e sino al 31 dicembre 2014 l’ammontare complessivo delle risorse

destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni di cui all' articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, non può superare il corrispondente importo dell'anno 2010 ed è, comunque, automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio. A decorrere dal 1° gennaio 2015, le risorse destinate annualmente al trattamento economico accessorio sono decurtate di un importo pari alle riduzioni operate per effetto del precedente periodo.)

2.2. Tanto premesso si chiede: 1) in caso di costituzione del fondo risorse decentrate da parte di un comune generato da fusione, come debba essere interpretato l'art. 1, comma 123, della legge n. 56 del 2014 avuto riguardo alla natura delle risorse di parte stabile e variabile ed agli eventuali effetti dei trasferimenti di funzione; 2) in caso di cessazione del vincolo associativo tra un comune ed un'unione di comuni (a seguito di fusione con altro ente non facente parte dell'organismo associativo) che comporta la reinternalizzazione delle funzioni e del relativo personale, se sia possibile rideterminare in aumento il limite di spesa definito dall'art. 9, comma 2-bis, del d.l. n. 78 del 2010.

2.3. In relazione alla prima richiesta, due sono le soluzioni proposte dal Comune di Sissa Trecasali:

- a) La prima soluzione dovrebbe indurre il Comune ad accertare le risorse in deroga al complesso sistema legislativo e contrattuale, disponendo la sommatoria dei fondi di guisa che le risorse stabili per gli anni a venire dovrebbero intendersi determinate in un unico importo consolidato mentre le variabili dovrebbero, limitatamente al 2014, ritenersi costituite in forza di legge;
- b) La seconda soluzione propende per una lettura della disposizione secondo la quale la sommatoria dovrebbe operarsi in modo "ragionato e ponderato" alla luce delle regole relative alla costituzione del fondo come disciplinate dal CCNL 1° aprile 1999 del Comparto Regioni Enti locali.

2.4. Quanto alla seconda richiesta, viene rappresentato che la costituzione del nuovo ente, Comune di Sissa Trecasali, con decorrenza 1° gennaio 2014, ha determinato la reinternalizzazione del servizio di Polizia municipale e conseguentemente, in applicazione degli accordi sindacali sottoscritti nel 2006 al momento della costituzione dell'Unione, l'esigenza chiarire se la creazione di posti nell'organico della polizia municipale del nuovo ente, possa ammettere il superamento o, *rectius*, la rideterminazione del limite stabilito dal citato art. 9, comma 2-bis, del d.l. n. 78 del 2010, secondo il quale "A decorrere dal 1° gennaio 2011 e sino al 31 dicembre 2014 l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, non può superare il corrispondente importo dell'anno 2010 [omissis]".

2.5. Per la soluzione dei due quesiti, deve premettersi che la costituzione del nuovo ente, Comune di Sissa Trecasali, consegua allo scioglimento dei predetti Comuni danti causa e il contestuale venir meno del vincolo associativo che li legava all'Unione Terre Verdiane.

Tale scorporo dall'Unione Terre Verdiane dei Comuni di Sissa e Trecasali, ora fusi in un unico ente, comporta, da un canto, la ricomposizione del fondo destinato alle politiche di sviluppo delle risorse e alla produttività del personale di cui al contratto collettivo di lavoro del Comparto Regioni Enti locali; dall'altro, la verifica del rispetto del limite stabilito dall'art. 9, comma 2-bis, del d.l. n. 78 del 2010, in sede di reinternalizzazione del servizio di Polizia municipale (in realtà per il Comune di Sissa Trecasali si tratta di una vera e propria "internalizzazione", dato che prima del 2010, detti Comuni non prevedevano uno specifico organico di polizia municipale).

Orbene, per i riflessi che ad essa conseguono, appare indubbio che tale operazione non possa non coinvolgere la stessa Unione Terre Verdiane dalla quale i Comuni di Sissa e Trecasali, fondendosi, si sono scorporati.

Infatti, per la risoluzione del primo quesito e *a fortiori* per la definizione della cd. reinternalizzazione del servizio di Polizia municipale, allo scopo di garantire una corretta applicazione dell'art. 9, comma 2-bis, del d.l. n. 78 del 2010, l'operazione di ribaltamento delle quote del fondo delle risorse variabili di cui all'art. 15 del CCNL, comparto Regioni Enti locali dell'1 aprile 1999, come anche la ridefinizione degli organici degli agenti della polizia municipale non potrà che essere effettuato, sotto il profilo contabile, a "saldo zero", nel senso che: a) la ricomposizione del fondo per le risorse variabili del Comune di Sissa Trecasali non potrà che essere pari a quella conteggiata applicando il criterio del "ribaltamento delle quote" dell'Unione sui singoli enti in riferimento a quella che era la spesa di personale sostenuta nel Comune per i servizi trasferito all'Unione, sia pure operando una sommatoria definita dal Comune "ragionata e ponderata"; b) la reinternalizzazione della polizia municipale potrà sì determinare la creazione di un apposito organico proprio del Comune di Sissa Trecasali, a condizione però di una contestuale riduzione di quello di pertinenza dell'Unione Terre Verdiane. A tale ultimo riguardo, non può convenirsi con il Comune richiedente circa il sussistere nella specie di una situazione eccezionale che legittimerebbe un superamento del limite (*rectius*, di rideterminazione del limite) posto all'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, prescritto dall'art. 9, comma 2-bis, del d.l. n. 78 del 2010. Infatti, una corretta modalità di ricostruzione del predetto limite di spesa riferito al 2010 – che per legge non ammette di essere travalicato – deve essere effettuata simulando l'esistenza, a quella data, di una dotazione organica di agenti di polizia municipale propria del Comune di Sissa Trecasali (nei fatti all'epoca non esistente) e, parallelamente, un organico più ridotto dell'Unione Terre Verdiane (nei fatti, all'epoca pari alla sommatoria dei due organici di polizia municipale ora oggetto di scorporo).

Tali sono i criteri direttivi per lo svolgimento in concreto ad opera del Comune di Sissa Trecasali delle complesse operazioni per la ricomposizione del fondo per le risorse variabili del Comune e per la reinternalizzazione dei posti in organico degli agenti di polizia

municipale.

P.Q.M.

La Sezione Regionale di controllo della Corte dei conti per l'Emilia Romagna esprime il proprio parere sul quesito riportato in epigrafe nei termini di cui in motivazione.

DISPONE

- che, a cura della Segreteria di questa Sezione regionale di controllo, copia della presente deliberazione sia trasmessa - mediante posta elettronica certificata - al Sindaco del Comune di Sissa Trecasali ed al Presidente di Consiglio delle autonomie locali della Regione Emilia-Romagna;

- che l'originale della presente pronuncia resti depositato presso la predetta Segreteria.

Così deliberato in Bologna, nell'adunanza del 17 dicembre 2014.

Il presidente

f.to (*Antonio De Salvo*)

Il relatore

f.to (*Marco Pieroni*)

Depositata in segreteria il 17/12/2014

Per il direttore di Segreteria

f.to (*Annarita Sinigaglia*)