



REPUBBLICA ITALIANA

la

CORTE DEI CONTI

Sezione di controllo della regione Friuli Venezia Giulia

II Collegio

composto dai seguenti magistrati:

PRESIDENTE: dott. Carlo CHIAPPINELLI
CONSIGLIERE: dott. Giovanni BELLAROSA
PRIMO REFERENDARIO: dott.ssa Oriella MARTORANA (relatore)

Deliberazione del 18/12/2013.

Comune di Fontanafredda. Motivato avviso in tema di gestione delle economie del Fondo della contrattazione decentrata derivanti dal blocco delle progressioni orizzontali ex art. 9, comma 21, del D.L. 78/2010, come convertito in L. n. 122/2010.

VISTO l'articolo 100, comma 2, della Costituzione;

VISTA la legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 e successive modifiche ed integrazioni (Statuto speciale della Regione Friuli Venezia Giulia);

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante "Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione";

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

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20 recante disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei conti e successive modifiche e integrazioni;

VISTO l'art. 33, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975, n. 902, così come modificato dall'art. 3 del decreto legislativo 15 maggio 2003, n. 125, secondo cui la Sezione di controllo della Corte dei conti della regione Friuli Venezia Giulia, a richiesta dell'amministrazione controllata, può rendere motivati avvisi sulle materie di contabilità pubblica;

VISTO l'art. 17, comma 31, del D.L. 1 luglio 2009, n. 78, convertito nella Legge 3 agosto 2009, n. 102;

VISTA la deliberazione n. 9/SEZAUT/2009 del 4 giugno 2009 recante "*Modifiche ed integrazioni degli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo*";

VISTO l'art. 12 del Regolamento per l'organizzazione ed il funzionamento della Sezione, adottato con le deliberazioni n. 2/Sez.PI./2004 e n. 5/Sez.PI./2004 e da ultimo modificato con la deliberazione n. 232/Sez.PI./2011, ai sensi dell'art. 37 del decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975 n. 902, sostituito dall'art. 7 del D. Lgs. 125/2003;

VISTA la deliberazione n. 4/Sez.PI./2004, come modificata dalla deliberazione n. 19/Sez.PI./2004, e successivamente aggiornata dalla deliberazione n. 27/Sez.PI./2007 che stabilisce le modalità, i limiti ed i requisiti di ammissibilità dell'attività consultiva della Sezione;

VISTA la deliberazione della Sezione Plenaria n. 2/2013/INPR dell' 8 gennaio 2013 con la quale è stato approvato il programma delle attività di controllo della Sezione per l'anno 2013;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 2/2013 dell'8 gennaio 2013, relativa alle competenze ed alla composizione dei Collegi della Sezione;

VISTA la richiesta di motivato avviso inoltrata dal Comune di Fontanafredda con nota prot. n. 21780 del 6 novembre 2013, acquisita al protocollo n. 3372 della Sezione in data 8 novembre 2013, a firma del Sindaco, avente ad oggetto un quesito relativo alla corretta interpretazione dell'art. 9 comma 2-bis del D.L. n. 78/2010, con riferimento alla possibilità di utilizzo, a decorrere dall'anno 2014, delle economie accantonate nel Fondo per le risorse decentrate per effetto del blocco delle progressioni economiche disposto dal comma 21 del medesimo art. 9 come sopra citato;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 43 del 25 ottobre 2013 con la quale, ai sensi dell'art. 12 del Regolamento per l'organizzazione e il funzionamento della Sezione, deliberata l'ammissibilità della richiesta medesima, e fatte comunque salve le ulteriori, più puntuali valutazioni del Collegio in ordine ai quesiti posti, la questione è stata deferita all'attuale II Collegio ed è stato individuato il Primo Referendario Oriella Martorana quale magistrato incaricato della relativa istruttoria;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 50 del 16 dicembre 2013 con la quale è stato convocato il II Collegio per il giorno 18 dicembre 2013, presso la sede della Sezione, per la discussione dei temi relativi all'emanando motivato avviso;

UDITO nella Camera di consiglio del 18 dicembre il relatore, Primo Referendario Oriella Martorana;

Premesso

Con la nota indicata in epigrafe l'Ente ha formulato alla Sezione una richiesta di motivato avviso in materia di corretto utilizzo delle risorse del Fondo per la contrattazione decentrata accantonate ma non attribuite stante il blocco delle progressioni economiche orizzontali posto, per il triennio 2011-2013, dall'art. 9, comma 21, del D.L. n. 78/2010.

Sui requisiti di ammissibilità soggettiva ed oggettiva della richiesta di motivato avviso.

E' opportuno in via preliminare precisare che le richieste di motivato avviso rivolte alla Sezione regionale di controllo per il Friuli Venezia Giulia trovano il loro fondamento nell'art. 33, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975, n. 902, così come modificato dall'art. 3 del decreto legislativo 15 maggio 2003, n. 125, secondo cui la Sezione di controllo, a richiesta dell'amministrazione controllata, può rendere motivati avvisi sulle materie di contabilità pubblica.

Prima ancora dell'esame del merito delle richieste di motivato avviso, le Sezioni

regionali di controllo della Corte dei Conti ne verificano l'ammissibilità sia sotto il profilo soggettivo (legittimazione dell'organo richiedente), sia sotto quello oggettivo (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica).

Ai fini della sussistenza dei requisiti di ammissibilità soggettiva questa Sezione, in composizione plenaria, nella delibera n. 18/Sez. Pl. del 12 ottobre 2004 ha precisato che l'ambito soggettivo della attività consultiva da essa espletabile è determinato dall'articolo 3, comma 1, del d.lgs. 15 maggio 2003, n. 125, che individua le Amministrazioni nei confronti delle quali la Sezione medesima esplica le attività di controllo sulla gestione.

Tra queste rientrano la Regione e i suoi enti strumentali, gli Enti locali territoriali e i loro enti strumentali, nonché le altre Istituzioni pubbliche di autonomia aventi sede nella regione.

Sempre in relazione ai profili dell'ammissibilità soggettiva, si osserva che il soggetto legittimato a rivolgere alla Sezione richiesta di motivato avviso è individuato nell'organo di vertice dell'Ente ai sensi del D.Lgs. n. 267/2000 - che per il Comune è il Sindaco - e nel caso di specie la richiesta è da considerarsi ammissibile in quanto proveniente da tale organo.

Passando a considerare i profili di ammissibilità oggettiva, la Sezione osserva che l'art. 33, comma 4, del sopracitato decreto del Presidente della Repubblica n. 902/1975 e s.m.e i. circoscrive i pareri che questa Sezione può esprimere alle materie della contabilità pubblica.

La Sezione medesima, con la delibera n. 27/Sez. Pl. del 5 ottobre 2007, è nuovamente intervenuta sulla materia già oggetto delle precedenti deliberazioni nn. 18/Sez.Pl./2004 e 19/Sez.Pl./2004, fissando i requisiti di ammissibilità delle richieste di motivato avviso e precisando che *"le materie di contabilità pubblica sulle quali può esplicarsi l'attività consultiva della Sezione sono quelle tematiche in relazione alle quali essa ritiene di poter utilmente svolgere quella funzione di affermazione di principi attinenti la regolarità contabile e la corretta e sana gestione finanziaria che costituiscono l'essenza del suo ordinario controllo"*.

Nella citata delibera sono stati indicati gli ulteriori requisiti di ammissibilità oggettiva, costituiti dall'inerenza della richiesta a questioni:

- non astratte e/o di interesse generale;
- relative a scelte amministrative future e non ancora operate;
- per le quali non è pendente un procedimento presso la Procura regionale della Corte dei Conti;
- per le quali non è pendente un giudizio avanti ad organi giurisdizionali di qualsiasi ordine;
- per le quali non è pendente una richiesta di parere ad altre autorità od organismi pubblici;
- di cui sia stata data notizia all'organo di revisione economica e finanziaria o, se esistenti, agli uffici di controllo interno.

Sul quadro ordinamentale come sopra delineato è intervenuto il legislatore statale con le previsioni dell'art. 17, comma 31, del D.L. n. 78 del 2009 citato in premessa, il quale ha assegnato alle Sezioni riunite di questa Corte dei conti un potere di indirizzo interpretativo nei confronti delle Sezioni regionali di controllo competenti a rendere pareri in materia di

contabilità pubblica, e ciò con la finalità, anch'essa fatta oggetto di espressa previsione legislativa, di garantire la coerenza dell'unitaria attività svolta dalla Corte dei conti per le funzioni che ad essa spettano in materia di coordinamento della finanza pubblica.

A seguito dell'attivazione della surricordata competenza, le Sezioni riunite sono intervenute, con la delibera n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010, a tracciare le linee fondamentali della nozione di contabilità pubblica strumentale all'esercizio della funzione consultiva.

Quest'ultima risulta circoscritta alle normative e ai relativi atti applicativi che disciplinano in generale l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, nel quadro di obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica, idonei a ripercuotersi, oltre che sulle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, anche sulla sana gestione finanziaria dell'ente e sui pertinenti equilibri di bilancio, in una visione dinamica dell'accezione che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quella dei relativi equilibri.

La richiamata funzione di nomofilachia è stata inoltre riconosciuta ed estesa in capo alla Sezione delle Autonomie dall'art. 6, comma 4, del D.L. n. 174/2012, come convertito in L. n. 213/2012, il quale prevede che *" In presenza di interpretazioni discordanti delle norme rilevanti per l' attività di controllo o consultiva o per la risoluzione di questioni di massima di particolare rilevanza, la Sezione delle autonomie emana delibera di orientamento alla quale le Sezioni regionali di controllo si conformano. Resta salva l'applicazione dell'articolo 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n.78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, nei casi riconosciuti dal Presidente della Corte dei conti di eccezionale rilevanza ai fini del coordinamento della finanza pubblica ovvero qualora si tratti di applicazione di norme che coinvolgono l' attività delle Sezioni centrali di controllo"*.

Tanto premesso, la Sezione rileva che l'inerenza della richiesta di motivato avviso in esame alle materie della contabilità pubblica può essere affermata in quanto attiene alla corretta individuazione e gestione delle risorse destinate ad alimentare il fondo per l'incentivazione delle politiche di sviluppo delle risorse umane e della produttività collettiva e individuale del personale dipendente degli EELL, per tale via incidendo sul regime della spesa per il personale, in grado ripercuotersi sugli equilibri di bilancio dell'Ente.

Per tali ragioni la richiesta è ammissibile sotto il profilo oggettivo dell'inerenza alla materia della contabilità pubblica.

In ordine alla sussistenza degli altri requisiti di ammissibilità oggettiva la Sezione rileva che la richiesta di parere in esame presenta il carattere della generalità e della non astrattezza nei limiti in cui la stessa potrà pronunciarsi mediante l'indicazione di principi di carattere generale ai quali potranno conformarsi anche altri Enti, qualora insorgesse la medesima questione interpretativa; riguarda scelte amministrative future e non ancora operate dall'Ente.

Risulta altresì sussistente anche il requisito della *"non pendenza di richiesta di analogo parere ad altra autorità od organismo pubblico"*, non essendo stata proposta la medesima

questione ad altro organo o Ente pubblico.

La richiesta di motivato avviso, inoltre, non interferisce, allo stato degli atti, con funzioni di controllo o funzioni giurisdizionali svolte da altre magistrature, né con giudizi civili o amministrativi pendenti.

Con riguardo, infine, alla sussistenza del requisito della non interferenza con eventuali funzioni giurisdizionali svolte dalla magistratura contabile, la Sezione ribadisce quanto più volte evidenziato (cfr. ordd. 29/2010; 25/2011; 35/2011) in ordine alla propria competenza in sede consultiva, il cui compito si esaurisce nell'esclusiva funzione di fornire in veste collaborativa un supporto allo svolgimento dell'azione amministrativa, senza, per converso, esprimere valutazioni sugli effetti che fatti gestionali specifici e concreti possano provocare sul versante della responsabilità amministrativo-contabile.

Infine, deve rilevarsi che il limite della funzione consultiva esclude qualsivoglia possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale e amministrativa, che ricade nella esclusiva competenza dell'autorità che la svolge.

Nei limiti sopra ricordati il quesito può essere dichiarato ammissibile e può essere esaminato

Nel Merito

Esponde l'Ente che, per gli esercizi 2010/2012, l'Amministrazione comunale ha regolarmente costituito il Fondo per le risorse decentrate destinate alla incentivazione delle politiche di sviluppo delle risorse umane e della produttività, attenendosi letteralmente alle previsioni dell'art. 9 del D.L. n. 78/2010 e che, con successivi provvedimenti, una volta definita la contrattazione aziendale e sulla base delle prescritte valutazioni, ha provveduto a impiegare ed erogare le somme dovute, accertando peraltro delle modeste economie nel "fondo progressioni", regolarmente accantonate e iscritte da un esercizio all'altro; che intento dell'ente sarebbe quello di utilizzare dette economie, anche con rimodulazione dei diversi istituti del trattamento accessorio finanziati con le risorse stabili del fondo produttività, per il finanziamento dei costi conseguenti alle future progressioni che l'ente andrà a disporre, nel rispetto dei criteri approvati con contratto decentrato, normativa permettendo; che dall'interpretazione della circolare della RGS n. 12 del 15 aprile 2011, secondo cui *" in sede di utilizzo delle risorse per il trattamento accessorio per ciascuno degli anni 2011-2012-2013, qualora le amministrazioni intendano programmare – sia pure solo a fini giuridici stante il blocco degli effetti economici disposto dal comma 21 dello stesso art. 9 – progressioni economiche all'interno delle aree professionali, le stesse dovranno quantificare i relativi oneri finanziari rendendo indisponibili le necessarie risorse certe e stabili fino a tutto il 2013. Soltanto a decorrere dal 1° gennaio 2014 le progressioni potranno produrre anche gli effetti economici, beninteso senza il beneficio della retroattività. Si precisa, inoltre, che le riduzioni operate ai sensi del comma 2-bis in questione non costituiscono economie accantonabili ai fini del loro utilizzo a decorrere dall'anno 2014"* sembra potersi desumere che le somme come sopra accertate non possano costituire economie accantonabili ai fini del loro utilizzo a decorrere dall'anno 2014. A tale conclusione sono giunte anche le organizzazioni sindacali di

categoria, le quali sollecitano l'impiego delle predette somme, stante che, alla luce della sopracitata circolare della RGS, le stesse , non potendo costituire economie, non potrebbero più essere utilizzate e quindi andrebbero perse.

Alla luce di quanto esposto la civica Amministrazione chiede di sapere se:

- A) stante che le progressioni orizzontali non hanno alcuna valenza giuridica, ma esclusivamente economica (come peraltro precisato dall'ARAN), se la medesima Amministrazione, nonostante il blocco disposto dalle leggi di stabilità, possa comunque effettuare progressioni orizzontali da ritenersi operative solo una volta venuto meno il blocco normativo;
- B) se le economie come sopra realizzate possano essere conservate e tenute nel fondo progressioni dei futuri esercizi ai fini del loro utilizzo, per le progressioni che si andranno a riconoscere in futuro al personale selezionato, in presenza di leggi che vadano a disporre lo sblocco delle odierne limitazioni.

I dubbi avanzati dall'Amministrazione richiedente originano dalle misure di blocco delle progressioni orizzontali disposte dall'art. 9, comma 2 bis, del D.L. n. 78/2010.

Preliminarmente, ritiene il Collegio di dover procedere a una rapida disamina degli effetti prodotti dalla normativa vincolistica citata riguardo alle destinazioni delle risorse dei Fondi per la contrattazione decentrata, in particolare con riferimento all'istituto delle progressioni economiche orizzontali.

In merito, in particolare, alla possibilità di un differimento temporale degli effetti economici delle progressioni orizzontali disposte successivamente all'entrata in vigore della richiamata disciplina statale di contenimento della spesa destinata al trattamento accessorio del personale del c.d. pubblico impiego contrattualizzato, questa Sezione ha già affermato che *"modalità concrete che realizzino effetti retributivi incrementativi, nel triennio 2011/2013, a titolo di progressioni di carriera comunque denominate, che determinino effetti finanziari sui bilanci degli Enti in mancanza di puntuali accordi (da stipularsi in sede di contrattazione decentrata in epoca anteriore al periodo di riferimento dell'accordo medesimo e non "a sanatoria") determinerebbero, allo stato attuale della legislazione e salvo nuovi e diversi interventi normativi, una non consentita disapplicazione del divieto di progressione economica introdotto dalla normativa di cui al comma 21 del più volte citato art. 9 del D.L. 78/2010"* (cfr. delib. n. 89/2012/PAR).

Stante, inoltre, la valenza economica dell'istituto delle progressioni orizzontali, pacificamente riconosciuta ed affermata anche dall'Ente istante, deve ritenersi che, in costanza del blocco di incrementi retributivi del trattamento accessorio a titolo di progressioni di carriera comunque denominate, rimane fermo il limite posto dall'art. 9, comma 2 bis, del D.L.n. 78/2010, secondo cui *"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"*.

Come noto, le Sezioni Riunite di questa Corte, intervenendo sul punto con una pronuncia in sede nomofilattica (con la deliberazione n. 51/2011), hanno avuto modo di precisare che la norma richiamata è una disposizione che, in via di principio, non sembra ammettere deroghe o esclusioni, in quanto la regola generale voluta dal legislatore, è quella di porre un limite alla crescita dei fondi per la contrattazione integrativa, destinati alla generalità dei dipendenti dell'ente pubblico attraverso la altrettanto generalizzata attribuzione di incrementi retributivi.

Tale interpretazione non appare contraddetta dalle finalità perseguite dal medesimo legislatore statale in sede di adozione di alcune norme puntuali attraverso le quali è stato consentito l'utilizzo dei risparmi di spesa derivanti da meccanismi di blocco per finalità premiali che, attraverso la creazione di percorsi virtuosi tende, a produrre risparmi di spesa ulteriori rispetto a quelli imposti dalle norme di contenimento della spesa pubblica, con la conseguente possibilità per gli Enti di distribuire le economie siffatte (sia pure solo in parte) ai propri dipendenti (vd. in tal senso art. 16 del d.l. 98/2011).

Ciò posto in ordine alla tematica generale, conviene passare a considerare gli specifici quesiti, la cui disamina impone una ricognizione della natura delle economie del Fondo per la contrattazione decentrata nell'ambito più generale della disciplina della composizione del Fondo medesimo.

A tal riguardo viene in considerazione la suddivisione tra risorse di alimentazione, aventi carattere di certezza, stabilità e continuità, e risorse aventi carattere di eventualità e di variabilità (tale distinzione per il personale del comparto unico del FVG è sancita dall'art. 24 del CCRL - area enti locali-biennio economico 2002-2003 e quadriennio normativo 2002-2005 stipulato il 26.11.2004). In particolare, il citato articolo 24, al comma 2:

- dispone che "Le risorse aventi carattere di certezza, stabilità e continuità determinate nell'anno 2003 secondo la previgente disciplina contrattuale (art. 20 del C.C.R.L. personale non dirigente degli enti locali, biennio economico 2000-2001 e quadriennio giuridico 1998-2001, come integrato dall'art. 25 del C.C.R.L. personale del comparto unico - area enti locali - biennio economico 2002-2003 e quadriennio normativo, I fase, 2002-2005) vengono definite in un unico importo che resta confermato, con le stesse caratteristiche, anche per gli anni successivi.";

- individua puntualmente le risorse aventi carattere di certezza, stabilità e continuità. In particolare, sono quelle rappresentate da quelle derivanti dalla applicazione delle seguenti disposizioni: art. 17, comma 8 del CCRL del 1.8.2002 (*"Per la corresponsione dei compensi relativi alle prestazioni di lavoro straordinario, di cui al presente articolo, gli enti possono utilizzare, dall'anno 2002, risorse finanziarie in misura non superiore a quelle destinate, nell'anno 1998, al fondo di cui all'art. 31, comma 2, lett. a) del C.C.N.L. del 6.7.1995. Le risorse eventualmente eccedenti rispetto a quelle derivanti dalla puntuale applicazione del presente comma, sono destinate ad incrementare le disponibilità dell'art. 20"*); art. 20 comma 1 lett. a) (*"Gli importi dei fondi di cui all'art. 31, comma 2, lett. b, c, d ed e del C.C.N.L. 6.7.1995, e successive modificazioni ed integrazioni, previsti per l'anno 1998 e costituiti in*

base alla predetta disciplina contrattuale"); art. 20 comma 1 lett. b ("Le eventuali risorse aggiuntive destinate nell'anno 1998 al trattamento economico accessorio ai sensi dell'art. 32 del CCNL del 6.7.1995 e dell'art. 3 del CCNL del 16.7.1996, nel rispetto delle effettive disponibilità di bilancio dei singoli enti"); art. 20 comma 1 lett. c ("Gli eventuali risparmi di gestione destinati al trattamento accessorio nell'anno 1998 secondo la disciplina dell'art. 32 del CCNL del 6.7.1995 e dell'art. 3 del CCNL del 16.7.1996, qualora dal consuntivo dell'anno precedente a quello di utilizzazione non risulti un incremento delle spese del personale dipendente, salvo quello derivante dalla applicazione di CCRL"); art. 20 comma 1 lett. f) ("I risparmi derivanti dalla applicazione della disciplina dell'art. 2 comma 3, del D. lgs. n. 165/01"); art. 20 comma 1 lett. g) ("L'insieme delle risorse già destinate, per l'anno 2001, al pagamento del livello economico differenziato al personale in servizio, nella misura corrispondente alle percentuali previste dal CCNL del 16.7.1996"); art. 20 comma 1 lett. h) ("Le risorse destinate alla corresponsione della indennità di € 774,68 di cui all'art. 37, comma 4, del CCNL del 6.7.1995"); art. 20 comma 1 lett. i) ("Le somme connesse al trattamento economico accessorio del personale trasferito agli enti del comparto a seguito dell'attuazione dei processi di decentramento e delega di funzioni"); art. 20 comma 1 lett. m) ("Un importo dell'1,2% del monte salari dell'anno 1999, esclusa la quota relativa alla dirigenza, con decorrenza dal 31.12.2001 ed a valere per l'anno successivo"); art. 20 comma 1 lett. n) ("L'importo annuo della retribuzione individuale di anzianità e degli assegni ad personam in godimento da parte del personale comunque cessato dal servizio a far data dal 31 dicembre 2001"); art. 20 comma 5 ("In caso di 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, gli enti, nell'ambito della programmazione annuale e triennale dei fabbisogni di cui all'art. 6, del D.lgs. 165/2001, valutano anche l'entità delle risorse necessarie per sostenere i maggiori oneri del trattamento economico accessorio del personale da impiegare nelle nuove attività e ne individuano la relativa copertura nell'ambito delle capacità di bilancio") per gli effetti derivati dall'incremento delle dotazioni organiche del CCRL 1.8.2002. Il comma 2 del citato art. 24 aggiunge che l'importo è suscettibile di incremento ad opera di specifiche disposizioni dei contratti collettivi nazionali di lavoro nonché per effetto di ulteriori applicazioni della disciplina dell'art. 20, comma 5 del CCRL 01.08.2002 limitatamente agli effetti derivanti dall'incremento delle dotazioni organiche.

Il citato art. 24, al comma 3, dispone che le risorse di cui al comma 2 (del medesimo articolo) sono integrate annualmente con importi aventi caratteristiche di eventualità e di variabilità; il medesimo articolo individua puntualmente tali risorse, in quelle derivanti dalla applicazione delle seguenti discipline contrattuali vigenti e nel rispetto dei criteri e delle condizioni ivi prescritte: art. 20 comma 1 lett. d del CCRL del 1.8.2002 (*la quota delle risorse che possono essere destinate al trattamento economico accessorio del personale nell'ambito*

degli introiti derivanti dalla applicazione dell'art. 43, della legge n. 449/1997, con particolare riferimento alle seguenti iniziative: d.1 contratti di sponsorizzazione ed accordi di collaborazione con soggetti privati ed associazioni senza fini di lucro, per realizzare o acquisire a titolo gratuito interventi, servizi, prestazioni, beni o attività inseriti nei programmi di spesa ordinari con il conseguimento dei corrispondenti risparmi; d.2 convenzioni con soggetti pubblici e privati diretti a fornire ai medesimi soggetti, a titolo oneroso, consulenze e servizi aggiuntivi rispetto a quelli ordinari; d.3 contributi dell'utenza per servizi pubblici non essenziali o, comunque, per prestazioni, verso terzi paganti, non connesse a garanzia di diritti fondamentali); art. 20 comma 1 lett. e del CCRL del 1.8.2002 (le economie conseguenti alla trasformazione del rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale come definito dall'art. 4 del CCRL 25.7.2001); art. 20 comma 1 lett. k del CCRL del 1.8.2002 (le risorse derivanti dalla applicazione dell'art. 59, comma 1, lett. p) del D. Lgs. n. 446 del 1997 (recupero evasione ICI), le ulteriori risorse correlate agli effetti applicativi dell'art. 12, comma 1, lett. b) del D.L. n. 437 del 1996, convertito nella legge n. 556 del 1996 finalizzate alla incentivazione di prestazioni o di risultati del personale, da utilizzarsi secondo la disciplina dell'art. 21); art. 20 comma 1 lett. l del CCRL del 1.8.2002 (gli eventuali risparmi derivanti dalla applicazione della disciplina dello straordinario di cui all'art. 17). Anche se non disposto in modo esplicito dalle clausole dei contratti collettivi esaminati, risulta evidente che le somme non utilizzate o non attribuite con riferimento alle finalità del corrispondente esercizio finanziario, che sono portate in aumento delle risorse dell'anno successivo (ai sensi dei sopra citati art. 21 comma 4 del CCRL 01.08.2002 e art. 24, comma 4 del CCRL del 26.11.2004), rappresentano risorse del fondo per la contrattazione integrativa del personale degli enti locali con caratteristiche di eventualità e variabilità.

Si configura di rilievo, in tale ordine di considerazioni, il principio di finanziamento degli utilizzi certi e continuativi con risorse certe e stabili, ricavabile dalla disposizione dell'art. 6 del CCRL stipulato il 3 luglio 2007.

Tale articolo, che si riferisce peraltro al fondo per la contrattazione integrativa del personale regionale, stabilisce che, fermo restando il principio secondo cui la copertura dei costi fissi pluriennali attribuiti in sede di contrattazione integrativa al fondo di cui all'art. 72 del CCRL 7.12.2006 (costituzione del fondo per la contrattazione integrativa del personale regionale) deve essere assicurata da entrate certe pluriennali, in sede di prima applicazione, e per una sola volta, le somme non utilizzate negli anni precedenti, anche se derivanti da entrate variabili, vengono utilizzate anche per costi fissi pluriennali assicurando la copertura degli oneri relativi con le risorse disponibili per i successivi 5 anni. A tal fine, negli anni seguenti, gli eventuali aumenti delle entrate fisse e le somme che rientrano nel fondo devono essere utilizzate prioritariamente per coprire i costi fissi pluriennali già determinatisi e le eventuali eccedenze nette possono essere utilizzate solo se tale utilizzo è compatibile con una previsione di equilibrio tra costi fissi ed entrate stabili nei successivi 5 anni. Qualora tale copertura non venisse automaticamente realizzata negli anni successivi con le risorse fisse e ricorrenti, la stessa va obbligatoriamente ottenuta attraverso l'utilizzo delle risorse derivanti dai risparmi

contrattuali. Il comma 2 del medesimo articolo 6 fa riferimento esplicito al finanziamento delle procedure di progressione orizzontale di cui all'articolo 4 del medesimo articolo.

Si richiama, a proposito del principio sopra esposto, la circolare n. 25 del 19 luglio 2012 emanata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, d'intesa con il Dipartimento della Funzione pubblica, ad oggetto "*Schemi di relazione illustrativa e relazione tecnico-finanziaria ai contratti integrativi (art. 40, comma 3 sexies del D. Lgs. n. 165/2001)*". In tale circolare, al punto III.2.6 - Sezione VI - Attestazione motivata, dal punto di vista tecnico-finanziario, del rispetto dei vincoli di carattere generale, si precisa che "*... andrà data specifica evidenza, ai fini della certificazione, del rispetto di tre vincoli di carattere generale: a. attestazione motivata del rispetto di copertura delle destinazioni di utilizzo del Fondo aventi natura certa e continuativa con risorse del Fondo fisse aventi carattere di certezza e stabilità ...*".

Emerge che l'utilizzo delle risorse del fondo per la contrattazione integrativa del personale degli enti locali non utilizzate o non attribuite con riferimento alle finalità del corrispondente esercizio finanziario, portate in aumento delle risorse dell'anno successivo (che rappresentano una risorsa avente carattere di certezza e stabilità) per il finanziamento di progressioni economiche orizzontali (che rappresenta un utilizzo avente carattere di certezza e continuità), non risulta conforme al principio per cui all'interno del fondo per la contrattazione integrativa del personale degli enti locali gli utilizzi aventi carattere di certezza e continuità debbano essere finanziati con risorse aventi analoga natura.

Conclusivamente, con riferimento alla richiesta del motivato avviso del Comune di Fontanafredda, si possono enunciare i seguenti principi:

- Tra le risorse di alimentazione del fondo per la contrattazione integrativa del personale degli enti locali vi sono quelle non utilizzate o non attribuite con riferimento alle finalità del corrispondente esercizio finanziario, che sono portate in aumento delle risorse dell'anno successivo.

- Le risorse del fondo di cui al precedente punto 1 rappresentano risorse con caratteristiche di eventualità/variabilità.

- Tra gli utilizzi del fondo per la contrattazione integrativa del personale degli enti locali vi è quello relativo alle progressioni economiche orizzontali, che si realizzano nel limite delle risorse disponibili del Fondo.

- L'utilizzo del fondo per la contrattazione integrativa del personale degli enti locali per il finanziamento delle progressioni economiche orizzontali rappresenta un utilizzo con caratteristiche di certezza e stabilità.

- Sussiste il principio per cui all'interno del detto fondo gli utilizzi aventi carattere di certezza e continuità debbano essere finanziati con risorse aventi analogo carattere.

Ne deriva che le risorse rappresentate da residui di anni precedenti non possono finanziare progressioni economiche orizzontali alla luce del principio che impone il finanziamento degli utilizzi certi e continuativi esclusivamente con risorse aventi carattere di certezza e stabilità.

P.Q.M.

La Sezione Regionale di controllo della Corte dei Conti per il Friuli Venezia Giulia esprime il proprio motivato avviso sul quesito riportato in epigrafe nei termini di cui in motivazione

ORDINA

alla Segreteria di procedere all' immediata trasmissione di copia conforme alla presente deliberazione al Sindaco del Comune di Fontanafredda;

di pubblicare la presente deliberazione sul sito web della Sezione e di curare gli adempimenti necessari per la pubblicazione sul sito web istituzionale della Corte dei Conti.

Così deciso in Trieste nella Camera di consiglio del 18 dicembre 2013.

Il Relatore

f.to Oriella Martorana

Il Presidente

f.to Carlo Chiappinelli

Depositato in Segreteria in data 19 marzo 2014.

Il preposto al Servizio di supporto

f.to Dott. Andrea Gabrielli