

Deliberazione n. 35/2016/PAR



Repubblica italiana

Corte dei conti

La Sezione del controllo per la Regione Sardegna

composta dai magistrati:

Dott. Francesco Petronio	PRESIDENTE
Dott. ^{ssa} Maria Paola Marcia	CONSIGLIERE
Dott. ^{ssa} Valeria Mistretta	CONSIGLIERE
Dott. ^{ssa} Lucia d'Ambrosio	CONSIGLIERE RELATORE
Dott. ^{ssa} Valeria Motzo	CONSIGLIERE
Dott. Roberto Angioni	PRIMO REFERENDARIO

nella camera di consiglio del 16 marzo 2016;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modifiche e integrazioni;

Visto il decreto del Presidente della Repubblica 16 gennaio 1978 n. 21 e il decreto legislativo 9 marzo 1998 n. 74 (norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna);

Visto l'art. 7 della legge 5 giugno 2003 n. 131, recante l'adeguamento dell'ordinamento alla legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3;

Vista la richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Capoterra con nota del 4 dicembre 2015;

Vista la deliberazione del Consiglio delle Autonomie Locali della Sardegna n. 1 del 21 gennaio 2016;

Vista la nota in data 25 febbraio 2016 con cui il Presidente della Sezione ha assegnato la relativa istruttoria al Consigliere Lucia d'Ambrosio;

Vista la nota prot. n. 54832515 del 8 marzo 2016 con cui il Magistrato istruttore, Consigliere Lucia d'Ambrosio, ha deferito la relazione istruttoria per la discussione collegiale;

Vista l'ordinanza n. 7/2016 con la quale il Presidente della Sezione del controllo per la Regione Sardegna ha convocato la Sezione medesima in data odierna per deliberare in ordine alla richiesta di parere;

Udito il relatore Consigliere Lucia d'Ambrosio;

P R E M E S S O

Con nota del 9 febbraio 2016 il Consiglio delle Autonomie Locali della Sardegna ha trasmesso alla Sezione regionale di controllo la deliberazione n. 1 del 21 dicembre 2015 con la quale rimette alla Sezione, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, la richiesta di parere del Sindaco del **Comune di Capoterra** in merito alla *possibilità per il Comune di prevedere – anche dopo l'entrata in vigore dell'art. 10 della L.R. n. 2 del 2007 che ha istituito il Fondo Unico per gli enti locali - il contributo per l'incentivazione della produttività, di cui alla L.R. n. 19 del 1997, tra le risorse variabili destinate alla produttività dei propri dipendenti, ove nel bilancio dell'ente sussista la relativa capacità di spesa, come previsto dall'ultimo capoverso dell'art. 31 del CCNL del comparto del personale delle Autonomie locali del 6 luglio 1995, costituito secondo le previsioni dell'art. 15, comma 1, lettera K, del CCNL del 1° aprile 1999.*

C O N S I D E R A T O

1. La richiesta di parere, trasmessa ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131 - "Disposizioni per l'adeguamento

dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3" - è sottoscritta dal Sindaco ed è stata inoltrata per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali. Pertanto la stessa è ammissibile sotto il profilo della *legittimazione soggettiva*.

2. La richiesta di parere è, inoltre, *ammissibile sotto il profilo oggettivo*. Infatti il quesito formulato, avendo ad oggetto il trattamento economico del personale, da anni assoggettato, a fini di contenimento della spesa pubblica, a limiti e vincoli, attiene alla materia della contabilità pubblica. Sul punto si richiamano le prospettazioni delle Sezioni riunite, che hanno delineato un concetto di contabilità pubblica, strumentale alla funzione consultiva, riferito "*al sistema di principi e norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici*", ribadendo l'autonomia del procedimento contabile rispetto a quello amministrativo, e proponendo una nozione dinamica di "*contabilità pubblica*" che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della "*gestione del bilancio*" a quello inerente ai "*relativi equilibri*", ricomprendendo in tale ambito anche materie ulteriori, estranee nel loro nucleo originario, alla "*contabilità pubblica*", ma comunque riconducibili alla funzione di coordinamento della finanza pubblica (SSRR n. 54/CONTR/2010). Inoltre il quesito, pur riguardando una fattispecie concreta, è suscettibile di una prospettiva generale ed astratta, che non risulti funzionale all'adozione di uno specifico e puntuale atto di gestione e che limiti l'espressione della Sezione all'interpretazione di norme in materia di contabilità pubblica.

3. Passando al merito della richiesta del Comune di Capoterra, la Sezione richiama preliminarmente le considerazioni ripetutamente formulate con riguardo alle risorse del Fondo Unico per gli Enti Locali. L'art. 10 della legge regionale 29 maggio 2007, n. 2, nel provvedere

all'istituzione di tale fondo, ha introdotto una modalità stabile e ripetitiva, nel corso degli anni, della partecipazione della Regione alla finanza territoriale, nell'attesa della auspicata riforma delle autonomie locali. La normativa in esame prevede, infatti, che:

1. Per l'anno 2007 e fino all'entrata in vigore della riforma del regime finanziario di cui al comma 5, in deroga alla normativa vigente in materia di criteri di riparto, i fondi di cui alla L.R. 24 dicembre 1998, n. 37 (Norme concernenti interventi finalizzati all'occupazione), articolo 19; alla L.R. 1° giugno 1993, n. 25 (Trasferimento di risorse finanziarie al sistema delle autonomie locali); alla L.R. 23 maggio 1997, n. 19 (Contributo per l'incentivazione della produttività, la qualificazione e la formazione del personale degli enti locali della Sardegna), articolo 2; alla L.R. 20 aprile 2000, n. 4 (Legge finanziaria 2000), articolo 24, e alla L.R. n. 9 del 2006, confluiscono in un unico fondo il cui stanziamento, pari a complessivi euro 500.000.000, è ripartito per il 91 per cento a favore dei comuni e per il 9 per cento a favore delle province.

2. L'ente locale, in piena autonomia, provvede all'utilizzo delle somme assegnate avendo riguardo al conseguimento delle finalità di cui alle leggi regionali indicate al comma 1, agli interventi occupazionali e alle politiche attive del lavoro e alle funzioni di propria competenza.

4. Dalla lettura delle disposizioni risulta evidente che le risorse del Fondo Unico di cui alla L.R. n. 2/2007, pur se variabili nel loro ammontare nel corso degli anni, confluiscono nel bilancio dell'ente territoriale con carattere di stabilità e di ripetitività. Tali risorse vengono dunque acquisite dalle amministrazioni locali, secondo schemi e moduli ordinari e ripetitivi nel tempo, per essere adibite all'esercizio delle proprie funzioni o destinate al funzionamento del proprio apparato, latamente inteso, gravando quindi in via ordinaria e definitiva sul bilancio dell'amministrazione stessa (cfr. Sezione Controllo Sardegna 51/2015/PAR). Dall'esame della normativa che concerne il fondo unico si rileva, inoltre, la "piena autonomia" dell'ente locale nell'utilizzo degli stanziamenti assegnati; autonomia di scelta che, tuttavia, non può

prescindere dal perseguimento degli obiettivi assegnati dalle leggi i cui fondi sono confluiti nel fondo unico, che deve intendersi come prioritario rispetto a ulteriori destinazioni. Si devono considerare imprescindibili, altresì, gli interventi occupazionali e le politiche attive del lavoro, mentre l'indicazione delle funzioni di propria competenza acquista, in tale contesto, un significato residuale. Pertanto, non vi è più alcun vincolo di destinazione sulle somme contenute nel fondo unico ed è rimessa all'Ente locale la scelta relativa alle modalità di perseguimento delle finalità sopra richiamate, con le limitazioni relative alle ricordate priorità nella destinazione delle somme (cfr. Sezione Controllo Sardegna n. 29/2009/PAR).

5. La richiamata autonomia dell'ente locale nell'utilizzo degli stanziamenti assegnati, come ricostruita e delimitata dalla Sezione, determina che l'ente ha facoltà destinare risorse del fondo unico regionale al fondo per il finanziamento della parte variabile della retribuzione dei propri dipendenti ex art. 31 CCNL del 1995, ma nell'assoluto rispetto dei limiti e dei vincoli che seguono.

6. E' innanzitutto necessario che detta destinazione non determini pregiudizio al perseguimento degli altri obiettivi prioritari.

7. E' necessario, inoltre, che l'ente locale assicuri il rispetto delle disposizioni in materia di contenimento della spesa per il trattamento accessorio del personale dettate dall'art. 9, comma 2bis del D.L. n. 78 del 2010. In merito si richiamano le pronunce delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 51/CONTR/2011 e 56/CONTR/2011, nelle quali si afferma che *la disposizione è di stretta interpretazione e non ammette deroghe o esclusioni e che qualunque sia la fonte di finanziamento del fondo per la contrattazione, in particolare le risorse per sostenere le iniziative rivolte a migliorare la produttività, l'efficienza e l'efficacia dei*

servizi, non sono consentite deroghe a quanto disposto dall'art. 9, comma 2 bis.

8. E' imprescindibile che l'ente locale assicuri, ulteriormente, il rispetto dei generali limiti di contenimento della spesa per il personale. Gli oneri per il personale finanziati con risorse del fondo unico regionale devono, infatti, essere ricompresi tra le spese rilevanti ai sensi dell'art. 1, comma 557, e dell'art. 1, comma 562 della legge n. 296 del 2006 (cfr. Sezione Controllo Sardegna 51/2015/PAR).

D E L I B E R A

nelle considerazioni ed osservazioni esposte è il parere della Sezione.

O R D I N A

che la deliberazione sia trasmessa, a cura della Segreteria, al Sindaco e al Presidente del Consiglio comunale del Comune di Capoterra, nonché all'Assessore e al Direttore generale dell'Assessorato Enti locali della Regione Autonoma della Sardegna e al Presidente del Consiglio delle Autonomie locali.

Così deliberato nella Camera di consiglio del 16 marzo 2016.

IL RELATORE

(Lucia d'Ambrosio)

IL PRESIDENTE

(Francesco Petronio)

Depositata in Segreteria in data 17 marzo 2016

IL DIRIGENTE

(Giuseppe Mullano)