



DELIBERAZIONE n.161/2017/PAR

Repubblica Italiana

la

Corte dei Conti

Sezione regionale di controllo per il Molise

nell'adunanza del 18 luglio 2017

composta dai magistrati:

dott.ssa Cristina Zuccheretti	Presidente
dott. Giuseppe Imparato	Consigliere
dott. Luigi Di Marco	Primo Referendario
dott. Alessandro Verrico	Referendario, relatore

VISTO l'art. 100, comma 2, 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 deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000,
modificato con deliberazioni n.2 del 3 luglio 2003 e n.1 del 17 dicembre
2014 nonché, da ultimo, con deliberazione del Consiglio di Presidenza n.
229 del 19.7.2008;

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", ed, in particolare, l'art. 7, comma 8;

VISTI gli indirizzi ed i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004 come modificata ed integrata dalla deliberazione n.9/SEZAUT/2009/INPR del 3 luglio 2009 e dalla deliberazione n. 54/CONTR del 17 novembre 2010 delle Sezioni Riunite in sede di controllo;

VISTA la nota prot. n. 22427 del 29 maggio 2017, assunta al protocollo di questa Sezione n.1385 del 6 giugno 2017, con la quale il Sindaco del Comune di Campobasso (CB) ha avanzato richiesta di parere;

VISTA l'ordinanza n.20/PRES/2017 del 14 luglio 2017 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta per deliberare sulla suddetta richiesta;

UDITO il relatore, Ref. Alessandro Verrico;

Oggetto del parere

Il Sindaco del Comune di Campobasso, con nota prot. n. 22427 del 29 maggio 2017, assunta al protocollo di questa Sezione n.1385 del 6 giugno 2017, sulla scorta di quanto indicato da questa Sezione con la Deliberazione n. 218/2015/PAR ("in caso di mancata costituzione del fondo nell'anno di riferimento le economie di bilancio confluiscono nel risultato di amministrazione, vincolato per la sola quota del fondo obbligatoriamente prevista dalla contrattazione collettiva nazionale") ha chiesto di esprimere motivato parere in merito al concetto di quota del fondo obbligatoriamente prevista dalla contrattazione collettiva nazionale.

Più precisamente l'ente chiede se la quota del fondo obbligatoriamente prevista coincida con le risorse stabili del fondo ovvero se includa anche quelle risorse variabili specificatamente disciplinate dalla contrattazione collettiva nazionale (ad es. la quota del 1,2% del monte salari della dirigenza 1997 prevista dall'art. 26, comma 2, del CCNL del 23-12-1999 - l'incentivo per il dirigente avvocato in relazione alle sentenze favorevoli all'ente previsto dal CCNL del 23-12-1999 - l'incentivo per la progettazione di opere pubbliche previsto dall'art. 92, co.5 e 6, del D.lgs. n. 163/2006).

DIRITTO

Ammissibilità soggettiva ed oggettiva.

La richiesta di parere deve considerarsi ammissibile, sotto il profilo soggettivo, laddove formulata, come nel caso di specie, dall'organo di vertice dell'Amministrazione, legittimato ad esprimere la volontà dell'Ente essendo munito di rappresentanza legale esterna. Tale organo, nel caso del Comune, è il Sindaco, ai sensi dell'art. 50 del D.lgs. n.267/2000.

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, nello specifico occorre verificare se la questione proposta rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art.7, comma 8, della legge 6 giugno 2003, n.131, nei termini precisati sia dalle Sezioni riunite (deliberazione 17 novembre 2010, n. 54) sia dalla Sezione delle autonomie (deliberazione n. 3/2014/SEZAUT), con pronunce di orientamento generale, rispettivamente, ai sensi dell'articolo 17, comma 31, d.l. n. 78/2009 e dell'articolo 6, comma 4, d.l. n. 174/2012.

Sulla base di quanto precede, pertanto, la richiesta in esame va considerata ammissibile anche sotto il profilo oggettivo, trattandosi di richiesta avente carattere generale, non riguardante un fatto gestionale specifico o un provvedimento già adottato e, per l'appunto, rientrante nell'ambito della contabilità pubblica, concernendo tematiche connesse alla spesa per il personale.

Merito.

In via preliminare, per una migliore analisi della questione sottoposta all'esame di questa Sezione, si richiama in sintesi quanto esposto dal Comune istante. In particolare, si ricorda che con delibera di Giunta n. 2 dell'11 gennaio 2013 è stata approvata la piattaforma per il rinnovo del Contratto collettivo decentrato integrativo (CCDI) normativo del personale dirigente per il triennio 2013-2015 ed è stata avviata la trattativa con le organizzazioni sindacali, raggiungendo l'accordo solo in data 20/10/2016. Pertanto, si è in seguito provveduto alla stipula della preintesa, certificata dal Collegio dei Revisori dell'ente in data 03 novembre 2016, ed in data 20 dicembre 2016 è intervenuta la stipula definitiva del CCDI normativo 2013-2015 del personale dirigente.

Si rende inoltre noto che l'ente, nelle more della stipula del CCDI ed in assenza dello stesso, non ha provveduto, entro la fine dei rispettivi anni, alla formale costituzione dei fondi, né ha provveduto alla contrattazione per il riparto dei fondi per la retribuzione di posizione e di risultato. Ciò nonostante, le risorse sono state previste nei documenti di programmazione finanziaria riferiti agli esercizi 2013-2014-2015.

n. 290 del 21 dicembre 2016, l'ente ha infine emanato le direttive per la costituzione e il riparto dei fondi per la retribuzione di posizione e di risultato del personale dirigente. In data 27 dicembre 2016 sono state peraltro sottoscritte le ipotesi di CCDI per il riparto dei fondi 2013-2014-2015, successivamente sottoposte al Collegio dei revisori dei conti per la certificazione di competenza.

In tale occasione il Collegio dei revisori ha in primo luogo certificato la compatibilità dei costi della contrattazione collettiva decentrata di cui alle ipotesi del CCDI con i vincoli di bilancio e con quelli risultanti dall'applicazione di norme di legge limitatamente alla parte stabile ovvero alla sola quota del fondo obbligatoriamente prevista dalla Contrattazione Collettiva Nazionale.

D'altro canto, relativamente alle risorse di natura variabile dei fondi dal 2013 al 2015, il Collegio ha ritenuto che, in assenza della costituzione del fondo e della approvazione della contrattazione decentrata negli anni di riferimento, queste debbano costituire economie di spesa e, pertanto, non possano essere oggetto di riparto.

Tanto esposto il Comune, tenendo in considerazione quanto indicato da questa Sezione con la deliberazione n. 218/2015/PAR, secondo cui "in caso di mancata costituzione del fondo nell'anno di riferimento le economie di bilancio confluiscono nel risultato di amministrazione, vincolato per la sola quota del fondo obbligatoriamente prevista dalla contrattazione collettiva nazionale", ha chiesto di esprimere motivato parere in merito al concetto di quota del fondo obbligatoriamente prevista dalla contrattazione collettiva nazionale.

Più precisamente, l'ente chiede se la quota del fondo obbligatoriamente prevista coincida con le risorse stabili del fondo ovvero se includa anche quelle risorse variabili specificatamente disciplinate dalla contrattazione collettiva nazionale. A tale ultimo riguardo, si citano, a titolo esemplificativo, la quota del 1,2% del monte salari della dirigenza 1997 prevista dall'art. 26, comma 2, del CCNL del 23-12-1999, l'incentivo per il dirigente avvocato in relazione alle sentenze favorevoli all'ente previsto dal CCNL del 23-12-1999 e l'incentivo per la progettazione di opere pubbliche previsto dall'art. 92, co.5 e 6, del D.lgs. n. 163/2006.

Al fine di fornire risposta al suddetto quesito, la Sezione, richiamando quanto già dalla stessa espresso nella citata deliberazione n.218/2015/PAR, intende fornire ulteriori specificazioni, aderendo al riguardo alle indicazioni contenute nella deliberazione della Sezione di Controllo del Veneto n. 263/2016/PAR.

Invero, la Sezione di Controllo del Veneto, analizzando una fattispecie sovrapponibile a quella esposta dal Comune di Campobasso e partendo dall'orientamento espresso dalla Sezione di Controllo per il Molise nella deliberazione n. 218/2015/PAR, stabilisce che l'ipotesi in cui nel corso dell'esercizio in essere l'amministrazione non abbia né costituito il fondo né provveduto a sottoscrivere il contratto decentrato trova espressa disciplina nel punto 5.2 del principio contabile, alla stregua del quale: "in caso di mancata costituzione del Fondo nell'anno di riferimento, le economie di bilancio confluiscono nel risultato di amministrazione, vincolato per la sola quota del fondo obbligatoriamente prevista dalla contrattazione collettiva nazionale" (cfr. sul punto anche la Sezione

regionale di Controllo per il Molise deliberazione n. 218/2015/PAR). La Sezione conclude pertanto ritenendo che "l'effetto, dunque, della mancata costituzione del Fondo è quella di far confluire nel risultato di amministrazione, vincolato, la sola quota del fondo obbligatoriamente prevista dalla contrattazione collettiva nazionale, ovvero la parte stabile: con la conseguenza che tutte le risorse di natura variabile ivi incluse quelle da "riportare a nuovo" vanno a costituire vere e proprie economie di spesa".

Peraltro, la Sezione regionale di controllo del Veneto nella medesima deliberazione, ai fini della determinazione delle modalità per la costituzione del "Fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e della produttività" (successivamente denominato "Fondo") e, in particolare, con l'obiettivo di definire l'ambito della determinazione della quota variabile di detto "Fondo", precisa altresì che: "tale quota comprende, infatti, voci che, avendo carattere occasionale o essendo soggette a variazioni anno per anno, non possono consolidarsi nei fondi, ma devono e possono trovare applicazione solo nell'anno in cui sono state discrezionalmente previste e alle rigide condizioni, da riscontrarsi anno per anno, indicate nei CCNL di riferimento".

Meritevole di segnalazione è inoltre quanto statuito dalla Sezione regionale di controllo per il Veneto in ordine ad ulteriori aspetti normativi che avevano già creato rilevanti dubbi interpretativi. In particolare, si afferma che: "come emerge chiaramente dal dettato normativo e come anche rilevato in precedenza, è la formale deliberazione di costituzione del "Fondo" che assume rilievo quale atto costitutivo finalizzato ad

attribuire il vincolo contabile alle risorse atteso che la disposizione prevede come: "...nelle more della sottoscrizione della contrattazione integrativa, sulla base della formale delibera di costituzione del fondo, vista la certificazione dei revisori, le risorse destinate al finanziamento del fondo risultano definitivamente vincolate". La Sezione chiarisce inoltre che "quello che emerge dalla lettura della norma è l'esigenza di un momento ricognitivo sulla consistenza del 'Fondo', nelle sue componenti stabile e variabile, che intervenga entro l'esercizio di riferimento. Momento ricognitivo la cui mancanza si pone come elemento in grado di impedire che le risorse non riferibili alla '...quota del fondo obbligatoriamente prevista dalla contrattazione collettiva nazionale...' possano confluire nell'avanzo vincolato".

Infine, la Sezione "fugando i dubbi interpretativi che emergono dalla richiamata formulazione del testo normativo (delibera di costituzione), ritiene che la costituzione del "Fondo" sia atto da ricondurre alla competenza della dirigenza atteso che lo stesso deve essere non solo ricognitivo della presenza di sufficienti risorse in bilancio ma ben si colloca nell'ambito delle attribuzioni della stessa dirigenza in ordine alla verifica: della correttezza della quantificazione delle risorse iscritte in bilancio destinate alla contrattazione decentrata e del rispetto dei vincoli di finanza pubblica che ne influenzano la modalità di determinazione".

Del resto, la giurisprudenza contabile già in precedenza aveva manifestato delle riserve sulla diffusa prassi, invalsa prima dell'entrata in vigore del nuovo sistema di contabilità armonizzata, della cosiddetta contrattazione tardiva, così definita in quanto interveniente nell'esercizio

successivo a quello di riferimento. Al riguardo, basti citare la deliberazione n. 287/2011 della Sezione regionale di controllo della Lombardia secondo cui: "sussistono forti dubbi sulla liceità di contratti collettivi integrativi che non solo siano conclusi dopo la scadenza del periodo di riferimento ma che individuino criteri predeterminati prima dell'inizio del periodo di riferimento che di qualsivoglia processo di verifica, di fatto impossibile, proprio a causa della mancanza dei criteri preliminari".

Da ultimo, tornando alla richiesta di parere avanzata dal Comune di Campobasso, va peraltro evidenziato che non appaiono meritevoli di accoglimento le argomentazioni avanzate dall'ente al fine di prospettare la possibilità di procedere al riparto delle risorse di natura variabile dei fondi 2013-2015 dopo la fine dell'esercizio d'attinenza, anche in assenza della costituzione del fondo e della stipula del CCDI negli anni di riferimento.

Si ha riguardo, in primo luogo, all'affermazione secondo cui gli incentivi per le sentenze favorevoli e per la progettazione interna hanno specifiche fonti di finanziamento che alimentano il fondo per la contrattazione decentrata e le relative risorse non possono essere distratte dalle finalità incentivanti cui sono destinate.

Al riguardo, con particolare riferimento alla natura vincolata delle risorse che alimentano anche la parte variabile del Fondo, appare utile richiamare l'elaborazione effettuata dall'ARAN, che la Sezione intende in questa sede condividere. In particolare, secondo l'ARAN: "le fonti di

alimentazione di tale tipologia di risorse sono espressamente indicate

nell'art. 31, co 3, del CCNL del 22-01-2004, che le finalizzano a specifici obiettivi a tal fine individuati (v. ad esempio, art. 15, co 1 e 2, del CCNL dell'1-04-1999; risorse destinate alla progettazione; ecc.). Sulla base delle fonti legittimanti, ogni determinazione in materia, comunque, è demandata alle autonome valutazioni dei singoli enti, sia all'an che sul quantum. Conseguentemente, in virtù della specifica finalizzazione annuale e della loro natura variabile (sia il loro stanziamento che l'entità delle stesse possono variare da un anno all'altro), le risorse di cui si tratta non possono né essere utilizzate per altri scopi, diversi da quelli prefissati, né, a maggior ragione, essere trasportate sull'esercizio successivo in caso di non utilizzo nell'anno di riferimento. Diversamente ritenendo, esse finirebbero sostanzialmente per "stabilizzarsi" nel tempo, in contrasto con la ratio della previsione del CCNL e con la specifica finalizzazione delle risorse stesse, che è alla base del loro stanziamento annuale. Pertanto, si ritiene che le risorse di cui si tratta, ove non utilizzate per le specifiche finalità cui sono destinate nell'anno nel quale sono stanziare (per il mancato o solo parziale raggiungimento degli obiettivi stabiliti ed in relazione ai quali si è proceduto all'incremento delle risorse variabili), nello stesso anno diventano economie di bilancio e tornano nella disponibilità dell'ente. In questo caso, quindi, in considerazione della particolare natura delle risorse variabili e della loro specifica finalizzazione nell'anno di riferimento, non può trovare applicazione la previsione dell'art. 17, co. 5, del CCNL dell'1-04-1999" (ARAN-Orientamenti applicativi delle Regioni-Autonome locali n. 482 del 2-11-2012).

Del resto, non possono costituire un valido fondamento normativo le affermazioni, anch'esse richiamate dall'ente, contenute nella circolare n. 19 del 27 aprile 2017 del Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, stante l'efficacia meramente interna e la pacifica assenza di valore normativo dell'atto, essendo lo stesso privo del potere di innovare l'ordinamento giuridico (cfr. Corte di Cassazione, sentenza 9 ottobre 2007, n. 23031 e sentenza 9 gennaio 2009, n. 237).

P.Q.M.

nelle sopra esposte considerazioni è il parere di questa Sezione.

Dispone che la presente deliberazione venga trasmessa, a cura del preposto al Servizio di supporto, al Sindaco del Comune di Campobasso.

Così deliberato in Campobasso, nella Camera di Consiglio del 18 luglio 2017.

Il Magistrato, relatore
(Ref. Alessandro Verrico)

Il Presidente
(Cristina Zuccheretti)

**documento informatico sottoscritto con firma digitale ai sensi dell'art.24 del
D.Lgs. 7 marzo 2005, n.82**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 21 luglio 2017

IL DIRETTORE AMMINISTRATIVO
(dott. Davide Sabato)

**documento informatico sottoscritto con firma digitale ai sensi dell'art.24 del
D.Lgs. 7 marzo 2005, n.82**