

Deliberazione n. 280/2013/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. Sergio Basile	consigliere;
dott.ssa Benedetta Cossu	primo referendario;
dott. Riccardo Patumi	referendario;
dott. Federico Lorenzini	referendario.

Adunanza del 20 novembre 2013

Visto l'art. 100, comma secondo, 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;

Vista 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;

Visto l'articolo 27 della legge 24 novembre 2000, n. 340;

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, decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito in legge 3 agosto 2009, n. 102;

Vista la legge regionale 9 ottobre 2009, n. 13, istitutiva del Consiglio delle Autonomie, 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;

Vista la richiesta di parere formulata dalla Provincia di Bologna con nota del 28 agosto 2013, pervenuta in Sezione il 17 settembre 2013, per il tramite del Consiglio delle autonomie locali (CAL);

Visto il parere del gruppo tecnico istituito presso il CAL;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 62 del 14 novembre 2013, con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della sezione;

Udito nella camera di consiglio del 20 novembre 2013 il relatore Marco Pieroni.

Fatto

Il Presidente della Provincia di Bologna formula alla Sezione un quesito circa l'*an* e il *quomodo* dell'utilizzabilità delle risorse decentrate destinate ad incentivare la produttività ed il miglioramento dei servizi (CCNL 1/4/1999 relativo al comparto Regioni e Autonomie locali, art. 17, comma 2, lett. a); se cioè: 1) le risorse non impiegate nell'anno rispetto a quelle stanziare per il relativo esercizio allo scopo di incentivare la produttività ed il miglioramento dei servizi possano trovare ulteriore erogazione, - stabilendo, ad esempio, criteri di selettività e di riconoscimento al merito nell'ambito della contrattazione decentrata -, ovvero se debbano considerarsi non più disponibili ad un'ulteriore erogazione una volta che, destinate allo scopo, non risultino essere state utilizzate interamente per effetto di valutazioni non positive; 2) abbia o meno rilevanza la loro iniziale destinazione stabilita nel Fondo annuale delle risorse decentrate a seconda che si tratti di risorse dirette ad incentivare i progetti di produttività (risorse inserite nella parte stabile del Fondo) ovvero di risorse destinate a riconoscere l'incremento delle prestazioni del personale in caso di progetti per l'attivazione di nuovi/migliori servizi ai sensi dell'art. 15, comma 5, del CCNL citato.

Diritto

1. L'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 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).

2. Nel caso in esame, la richiesta di parere è ammissibile sotto il profilo soggettivo in quanto proveniente dal Presidente della Provincia, organo di vertice dell'Ente ai sensi dell'articolo 50, comma 2, TUEL.

3. Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre anzitutto evidenziare che la citata disposizione contenuta nel comma 8 dell'art. 7 della legge 131 del 2003, deve essere raccordata con il precedente comma 7, norma che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio, il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma, la sana gestione finanziaria degli enti locali.

Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che il co. 8 prevede forme di collaborazione ulteriori rispetto a quelle del precedente comma rese esplicite, in particolare, con l'attribuzione agli enti della facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica.

Sicché le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli enti locali.

Al riguardo, le Sezioni riunite della Corte dei conti, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, co. 31 del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione unitaria della nozione di contabilità pubblica incentrata sul "sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici", da intendersi in senso dinamico anche in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri (Delibera n. 54, in data 17 novembre 2010).

Il limite della funzione consultiva, come sopra delineato, esclude qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa che ricade nella

esclusiva competenza dell'autorità che la svolge.

Tanto premesso con specifico riferimento all'inerenza del quesito proposto con le materie di contabilità pubblica, la citata deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei conti n. 54, in data 17 novembre 2010, allo scopo di delineare il perimetro dell'esercizio della funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali di controllo ha chiarito che la nozione di contabilità pubblica 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).

Sulla base di quanto precede, la Sezione ritiene che la richiesta di parere in esame sia ammissibile sul piano oggettivo in quanto, stante il tenore del quesito, non può ritenersi ininfluente in relazione ai profili riguardanti "la sana gestione finanziaria dell'Ente e i pertinenti equilibri di bilancio" (SS.RR., Deliberazione 17 novembre 2010, n. 54) la corretta applicazione CCNL di riferimento che la questione possa avere riflessi.

4. Passando al merito, occorre in proposito ricordare il parere 30 ottobre 2012, n. 23668 l'Aran, nonché la recente circolare n. 25 del 19 luglio 2012 che chiariscono la portata e gli effetti dell'articolo 17, comma 5, del Ccnl 1.4.1999, disposizione negoziale oggetto del quesito formulato dalla Provincia richiedente.

Detto comma 5 dell'art. 17 del CCNL in questione dispone che "Le somme non utilizzate o non attribuite con riferimento alle finalità del corrispondente esercizio finanziario sono portate in aumento delle risorse dell'anno successivo". Dall'esegesi di tale previsione si desume chiaramente che le risorse residue dell'anno possono essere sì riutilizzate nell'esercizio successivo ma unicamente per incentivare la produttività; e dunque non è consentita la loro destinazione "al finanziamento di voci del trattamento economico accessorio aventi carattere di stabilità (progressioni orizzontali, retribuzioni di posizione e di risultato delle posizioni organizzative, ecc...)".

Inoltre anche se le somme residue devono essere portate sul nuovo anno, facendo però attenzione a rispettare il totale del

fondo dell'anno precedente che comunque non può aumentare, senza effetti di accumulo di anno in anno.

Inoltre anche se le somme non spese provenissero da mancato completo utilizzo delle risorse di parte stabile, per effetto del trascinamento all'anno successivo una tantum esse divengono parte delle risorse variabili.

Dunque, non possono essere "destinate al finanziamento di voci del trattamento economico accessorio aventi carattere di stabilità (progressioni orizzontali, retribuzioni di posizione e di risultato delle posizioni organizzative, ecc...)".

Dette risorse "non possono essere confermate o stabilizzate anche per gli anni successivi".

Coerente con tale lettura della norma è il parere 30 ottobre 2012, n. 23668 espresso dall'Aran: riprendendo le indicazioni di un risalente parere della Ragioneria Generale dello Stato, l'Agenzia chiarisce la portata e gli effetti dell'articolo 17, comma 5, del Ccnl 1.4.1999 nel senso che le economie legate al salario accessorio parte stabile, possono essere riutilizzate, ma nell'anno successivo.

4.1. Tanto premesso, può essere data risposta positiva al primo quesito, con la precisazione che la destinazione al nuovo anno delle risorse residue potrà consentire la loro riattribuzione nell'anno successivo, esclusivamente per fini di produttività, previa, se ritenuto, la ridefinizione dei criteri di premialità in sede di negoziazione decentrata.

4.2. Quanto al secondo quesito, deve ritenersi che presenta rilevanza la iniziale destinazione stabilita nel Fondo annuale delle risorse decentrate a seconda che si tratti di risorse dirette ad incentivare i progetti di produttività (risorse inserite nella parte stabile del Fondo) ovvero di risorse destinate a riconoscere l'incremento delle prestazioni del personale in caso di progetti per l'attivazione di nuovi/migliori servizi ai sensi dell'art. 15, comma 5, del CCNL citato. Infatti in tale ultimo caso come anche in quello di cui alla previsione di cui al comma 2 del medesimo art. 15, presenta rilevanza il carattere annuale della destinazione delle risorse per premiare la realizzazione, ad esempio, di un progetto; sicché i "risparmi" delle risorse variabili, provenienti essenzialmente dal non pieno raggiungimento di obiettivi specifici o riorganizzazioni (v. commi 2 e 5 dell'articolo 15 del Ccnl 1.4.1999), vanno in economia del bilancio dell'ente.

4.3. Deve aggiungersi che i risparmi derivanti dalla parte stabile del salario accessorio potranno sì essere utilizzati, ma limitatamente

all'anno successivo alla loro formazione, a titolo di "risorse variabili" e non stabili, poiché, appunto, originano da un risparmio, presumibilmente non ripetibile di anno in anno.

P.Q.M.

Nelle su estese osservazioni è il parere della Sezione.

ORDINA

Alla Segreteria di trasmettere copia della presente deliberazione - mediante posta elettronica certificata - al Presidente della Provincia di Bologna ed al Presidente del Consiglio delle autonomie locali della Regione Emilia-Romagna e di depositare presso la segreteria della Sezione l'originale della presente deliberazione in formato cartaceo.

Così deciso nella camera di consiglio del 20 novembre 2013.

Il Presidente

Il Relatore

f.to (dott. Antonio De Salvo)

f.to (dott. Marco Pieroni)

Depositata in segreteria il 26 novembre 2013

Il Direttore di segreteria

f.to (Rossella Broccoli)