
Trattamento accessorio

Limiti al fondo per le risorse decentrate - Applicabilità anche in caso di espansione dei servizi

Corte dei conti, sez. regionale di controllo
Lombardia - Parere 1° marzo 2012, n. 50

Sintesi

La Corte ha affermato l'inderogabilità del vincolo stabilito dall'art. 9, c. 2-bis, del D.L. n. 78/2010, negando la possibilità di derogarvi anche nel caso in cui l'Ente abbia la necessità di incrementare i compensi da corrispondere per turno a seguito della sottoscrizione di una nuova convenzione per la gestione in forma associata delle funzioni di Polizia Locale. (P.E.)

Testo del documento

Premesso che

Con la nota richiamata in epigrafe il Sindaco del Comune di Airuno (LC) espone che l'ente, avente popolazione inferiore a 5.000 abitanti, ha sottoscritto una convenzione, decorrente dal 1.1.2012, per la gestione in forma associata delle funzioni di Polizia locale con altri due comuni limitrofi.

Tenuto presente che l'art. 9 comma 2 bis del D.L. n. 78/2010, conv. in L. n. 122/2010 ha introdotto

un tetto all'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale a decorrere dal 1.1.2011 e sino al 31.12.2015, pari all'importo dell'anno 2010, nel quesito è posta in dubbio la possibilità di incrementare la parte variabile del fondo per il trattamento economico accessorio del personale dipendente ai sensi dell'art. 15, comma 5, del CCNL EELL del 1.04.1999 per l'attivazione della turnazione del personale di Polizia locale, finora mai attivata. Turnazione legata al nuovo orario di lavoro degli agenti facenti parte del nuovo Corpo intercomunale di Polizia locale, articolato dalle 7.30 alle 19.00 da lunedì a sabato.

Fermo restando che l'ente ha a disposizione la relativa somma a bilancio per incrementare il fondo e che, in ogni caso, rispetterebbe il vincolo del limite di spesa del personale relativa all'anno 2004, il Sindaco del comune di Airuno chiede se sia possibile istituire l'indennità di turno del personale di Polizia locale aumentando la parte variabile del fondo di trattamento economico accessorio del personale dipendente per il 2012 con fondi a carico dell'ente ai sensi dell'art. 15, comma 5, del CCNL EELL del 1.04.1999, alla luce di quanto indicato nella circolare MEF n. 12 del 15.4.2011 e della deliberazione SSRR della Corte dei conti n. 51 del 4.10.2011.

La richiesta di parere in esame è intesa ad avvalersi della facoltà prevista

5 dalla norma contenuta nell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, la quale dispone che le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane possono chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti "pareri in materia di contabilità pubblica".

La funzione consultiva delle Sezioni regionali è inserita nel quadro delle competenze che la legge n. 131 del 2003, recante adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha attribuito alla Corte dei conti. In relazione allo specifico quesito formulato dal Sindaco del Comune di Airuno (LC), la Sezione evidenzia quanto segue.

Ammissibilità

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se le sopracitate richieste rientrano nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7 comma ottavo, della legge 5 giugno 2003, n. 131, norma in forza della quale Regioni, Province e Comuni possono chiedere a dette Sezioni pareri in materia di contabilità pubblica nonché ulteriori forme di collaborazione ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

In proposito, questa Sezione ha precisato, in più occasioni, che la funzione di cui al comma ottavo dell'art. 7 della legge n. 131/2003 si connota come facoltà conferita agli amministratori di Regioni, Comuni e Province di avvalersi di un organo neutrale e professionalmente qualificato per acquisire elementi necessari ad assicurare la legalità della loro attività amministrativa.

I pareri e le altre forme di collaborazione si inseriscono nei procedimenti amministrativi degli enti territoriali consentendo, nelle tematiche in relazione alle quali la collaborazione viene esercitata, scelte adeguate e ponderate nello svolgimento dei poteri che appartengono agli amministratori pubblici, restando peraltro esclusa qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione con l'organo di controllo esterno (per tutte: 11 febbraio 2009, n. 36).

Infatti, deve essere messo in luce che il parere della Sezione attiene a profili di carattere generale e che, ovviamente, la richiesta proveniente dall'ente pubblico è motivata, generalmente, dalla necessità di assumere specifiche decisioni in relazione ad una particolare situazione. L'esame e l'analisi svolta nel parere è limitata ad individuare l'interpretazione di disposizioni di legge e di principi generali dell'ordinamento in relazione alla materia prospettata dal richiedente, spettando, ovviamente, a quest'ultimo la decisione in ordine alle modalità applicative in relazione alla situazione che ha originato la domanda.

Con specifico riferimento all'ambito di legittimazione soggettiva ed oggettiva degli enti in relazione all'attivazione di queste particolari forme di collaborazione, è ormai consolidato l'orientamento che vede nel caso del Comune, il Sindaco o, nel caso di atti di normazione, il Consiglio comunale quale organo che può proporre la richiesta.

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare che la disposizione contenuta nel co. 8, dell'art. 7 della legge 131 deve essere raccordata con il precedente co. 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.

Lo svolgimento delle funzioni è qualificato dallo stesso legislatore come una forma di controllo collaborativo.

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.

Appare conseguentemente chiaro che le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli enti locali, ma che anzi le attribuzioni consultive si connotano sulle funzioni sostanziali di controllo collaborativo ad esse conferite dalla legislazione positiva.

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. 51 del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione unitaria di contabilità pubblica incentrata sui "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 fa escludere qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa che ricade nella esclusiva competenza dell'autorità che la svolge o che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali.

Dalle sopraesposte considerazioni consegue che la nozione di contabilità pubblica va conformandosi all'evolversi dell'ordinamento, seguendo anche i nuovi principi di organizzazione dell'amministrazione, con effetti differenziati, per quanto riguarda le funzioni della Corte dei conti, secondo l'ambito di attività. Con specifico riferimento alla richiesta oggetto della presente pronuncia, la Sezione osserva che la stessa risulta ammissibile, oltre che sul piano soggettivo, anche su quello oggettivo coinvolgendo l'esegesi di una disposizione finanziaria finalizzata al contenimento della spesa di personale.

Merito

In via preliminare, è necessario osservare che la singola decisione gestoria oggetto del quesito è frutto di una valutazione propria dell'ente medesimo, nel rispetto delle previsioni legali e contrattuali, rientrante nelle prerogative esclusive dei relativi organi decisionali. L'Amministrazione, peraltro, in sede di esercizio della propria discrezionalità potrà tenere conto dei principi emeneutici sviluppati nel presente parere.

L'art. 9 comma 2 bis della l. n. 122/2010 dispone quanto segue: "a decorrere dal 1 gennaio 2011 e sino al 31 dicembre 2013 l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle Amministrazioni di cui all'art. 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".

Il Collegio osserva che, sulla scorta di quanto stabilito dalle Sezioni Riunite della Corte dei Conti con deliberazione n. 51/2011 alla luce del quadro normativo di riferimento e della ratio che ne costituisce il fondamento, l'art. 9 comma 2 bis precitato è una disposizione di stretta interpretazione. Sicché, in via di principio, essa non sembra possa ammettere deroghe od esclusioni, in quanto la regola generale voluta dal legislatore è quella di porre un limite alla crescita dei fondi della contrattazione integrativa destinati alla generalità dei dipendenti dell'ente pubblico. Ferma tale enunciazione generale, le stesse Sezioni Riunite hanno ritenuto escluse dall'ambito applicativo del predetto art. 9 comma 2 bis le sole risorse di alimentazione dei fondi destinate a remunerare prestazioni professionali tipiche di soggetti individuati e individuabili e che potrebbero essere acquisite attraverso il ricorso all'esterno dell'amministrazione pubblica con possibili costi aggiuntivi per il bilancio dei singoli enti. In tali ipotesi dette risorse alimentano il fondo in senso solo figurativo, dato che esse non sono poi destinate a finanziare gli incentivi spettanti alla generalità del personale dell'amministrazione pubblica.

Tanto precisato circa la fonte di finanziamento dei fondi in discorso, si ritiene che nel blocco triennale di cui al citato art. 9 comma 2 bis debbano rientrare le indennità alimentate da risorse a carico dell'ente locale erogate ai sensi dell'art. 15, comma 5, del CCNL EELL del 1.04.1999 I. Sul punto si condividono le conclusioni già espresse nel parere n. 9/2011 della Sezione regionale di controllo per le Marche, in cui è chiarito che "l'utilizzazione del fondo ex art. 15, comma 5, del CCNL 1 aprile 1999 (3) è espressamente limitata all'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" e, come chiarito dall'ARAN con nota 499-15L, con orientamento seguito anche dalla RGS, vi sono stringenti limiti entro cui può farsi ricorso all'art. 15 del CCNL: "sembra importante precisare, che le risorse aggiuntive "variabili" di cui all'art. 15, comma 5 non possono essere automaticamente confermate e/o stabilizzate negli anni successivi, sulla base della semplicistica affermazione che l'ente raggiunge stabilmente e, in via ordinaria, un più elevato livello di servizi. In tal modo, infatti, si verificherebbe una (non consentita) trasformazione delle risorse da variabili a stabili, in contrasto con la disciplina del CCNL. È necessario, invece, che di anno in anno siano attentamente rivalutate le condizioni che hanno giustificato l'investimento sull'organizzazione. Ciò comporta che sia riformulato un nuovo e più aggiornato progetto di miglioramento dei servizi, che ridefinisca, per l'esercizio di riferimento, obiettivi importanti, credibili e sfidanti con le caratteristiche più sopra ricordate."

Dal vincolo di cui al (l'art. 9) comma 2 bis della legge 122/2010 non sfugge quindi, ad avviso di questa Sezione, l'utilizzo del fondo di cui all'art. 15 comma 5 del CCNL 1 aprile 2011 nel quale per espressa indicazione dell'amministrazione va inclusa l'ipotesi di specie".

A quanto sopra esposto, può aggiungersi che la stessa circolare MEF n. 12 del 15.4.2011, invocata dal comune istante, in merito al blocco di cui al citato comma 2 bis ha chiarito che "si tratta, in sostanza, di un limite alla crescita diverso da quello stabilito dal comma 1 dello stesso art. 9, che riguarda il trattamento economico dei singoli dipendenti, con riferimento al trattamento

Nota:

(3) "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. 29/93, 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"

fondamentale e alle componenti del trattamento accessorio fisse e continuative che, anche qualora poste a carico del fondo, siano determinate in misura fissa dai contratti collettivi nazionali di lavoro". Secondo la circolare, richiamata anche nella più recente deliberazione SSR n. 56/2011, nel "trattamento economico complessivo", sulla base di una lettura sistematica del predetto articolo 9, vanno considerate, oltre al trattamento fondamentale (stipendio, tredicesima, IIS ove prevista, RIA ove spettante), le componenti del trattamento accessorio aventi carattere fisso e continuativo (indennità di amministrazione, retribuzione di posizione fissa e variabile, indennità pensionabile, indennità operative, importo aggiuntivo pensionabile, ecc.) al netto degli eventi straordinari indicati nel presente comma, sui quali di seguito la cir-

colare fornisce specifiche indicazioni. Esclude pertanto dall'aggregato di riferimento, per il rispetto del limite di legge, la parte variabile del trattamento accessorio. Difatti, le componenti variabili del trattamento accessorio vengono contemplate dal comma 2-bis del medesimo articolo, ove viene previsto un limite per ciascuno degli anni del triennio 2011-2013, che incide sull'ammontare complessivo delle risorse per il trattamento economico accessorio.

Conclusivamente,

P.Q.M.

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.