



CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

Deliberazione n. 33/2020/SRCPIE/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte composta dai Magistrati:

Dott. Maria Teresa POLITO	Presidente
Dott. Luigi GILI	Consigliere Relatore
Dott.ssa Laura ALESIANI	Referendario
Dott. Marco MORMANDO	Referendario
Dott. Diego Maria POGGI	Referendario
Dott.ssa Stefania CALCARI	Referendario
Dott.ssa Rosita LIUZZO	Referendario

nella camera di consiglio del 7 aprile 2020, svoltasi in videoconferenza avvalendosi del collegamento in remoto,

Vista la richiesta di parere proveniente dal Presidente della Provincia di **Vercelli** (VC), formulata con nota in data 10 febbraio 2020 e pervenuta per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali (C.A.L.) del Piemonte in data 14 febbraio 2020;

Visto l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con Regio Decreto 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 e successive modificazioni;

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;

Visto l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato e modificato dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 17 febbraio 2006, n. 5;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite di questa Corte n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;

Visto l'art. 84 comma 6 del D.L. 18/2020, richiamato dall'art. 85 comma 1, stesso D.L., che consente lo svolgimento delle camere di consiglio mediante modalità telematiche con collegamento dei magistrati partecipanti da remoto e che dispone che "Il luogo da cui si collegano i magistrati e il personale addetto è considerato camera di consiglio a tutti gli effetti di legge";

Visto il decreto 25 marzo 2020 n. 2 con cui il Presidente ha adottato le misure organizzative per lo svolgimento delle attività della Sezione fino al 15 aprile 2020 nel rispetto delle "nuove misure urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e contenerne gli effetti in materia di giustizia contabile" previste dall'art. 85 del D.L. 17 marzo 2020, n. 18, prevedendo, tra l'altro, lo svolgimento delle Camere di consiglio in remoto, utilizzando i programmi informatici per la videoconferenza;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna Camera di consiglio, svolta in videoconferenza effettuata tramite applicativo in uso alla Corte dei conti, con collegamento dei membri del collegio dai propri domicili;

Udito il relatore, Consigliere dott. Luigi Gili;

FATTO

Con la nota in epigrafe il Presidente della Provincia di Vercelli (VC) ha rivolto alla Sezione una richiesta di parere in ordine alla materia dell'alimentazione del Fondo risorse decentrate del personale e, segnatamente, in ordine all'interpretazione di specifica norma del CCNL 21 maggio 2018.

In particolare, attraverso un articolato quesito, viene richiesto di precisare:

- se le somme "Prelevate" dal Fondo risorse decentrate del personale delle categorie di cui all'art. 67 del CCNL 21.05.2018 per remunerare specifiche attività di competenza regionale svolte dalla Polizia locale per turni, straordinari, reperibilità protezione civile, oneri salario accessorio per il personale provinciale adibito alle funzioni fondamentali in materia di ambiente e rimborsate dalla Regione Piemonte possano essere considerate "fonti di alimentazione" del Fondo medesimo;
- quindi, in caso positivo, quale trattamento esse subirebbero in costanza delle disposizioni limitative della crescita dei Fondi di cui all'art. 23 – comma 2 – del D.Lgs n. 75 del 2017;
- se, per gli Enti che non hanno rispettato il Patto di stabilità 2015 e che non hanno potuto riportare sul fondo del personale 2016 e seguenti le risorse aggiuntive variabili per nuove funzioni e nuovi servizi allocate ex art. 15, comma 5, CCNL 1999, per finanziare le specifiche indennità di rischio, turno, disagio e straordinari e reperibilità assegnate per finanziare il personale allocato nelle funzioni regionali delegate, sia possibile ripristinare tali risorse alla luce dei vincoli dell'art. 23 – comma 2 – del D.Lgs n. 75 del 2017.

PREMESSA

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".

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.

Preliminarmente, la Sezione è chiamata a verificare i profili di ammissibilità soggettiva (legittimazione dell'organo richiedente) ed oggettiva (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica, generalità ed astrattezza del quesito proposto, mancanza di interferenza con altre funzioni svolte dalla magistratura contabile o con giudizi pendenti presso la magistratura civile o amministrativa). Ciò in quanto il parere della Sezione non può che riferirsi a profili di carattere generale, pur risultando la richiesta proveniente dall'ente pubblico motivata, generalmente, dalla necessità di assumere 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.

AMMISSIBILITA' SOGGETTIVA

Con particolare riguardo all'individuazione dell'organo legittimato a inoltrare le richieste di parere a questa Corte, si osserva che il Presidente della Provincia di Vercelli (VC) è l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere in quanto riveste il ruolo di rappresentante dell'ente locale ai sensi dell'art. 50 T.U.E.L.

Pertanto, la richiesta di parere formulata ed oggetto dell'odierno scrutinio è ammissibile soggettivamente poiché proviene dall'organo a ciò legittimato; la stessa risulta inoltre inviata tramite il C.A.L. in conformità a quanto dispone la legge.

AMMISSIBILITA' OGGETTIVA

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare che la disposizione, contenuta nel comma 8, dell'art. 7 della legge 131/03, 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.

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 comma 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.

In quest'ottica, appare 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 "in materia di contabilità pubblica" si innestano nell'ambito delle funzioni sostanziali di controllo collaborativo ad esse conferite dalla legislazione.

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 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 nell'esclusiva competenza dell'autorità che la svolge; nonché esclude che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali.

Dunque, secondo la consolidata giurisprudenza contabile, possono essere oggetto della funzione consultiva della Corte dei Conti, le sole richieste di parere volte ad ottenere un esame da un punto di vista astratto e su temi di carattere generale. Devono quindi ritenersi inammissibili le richieste concernenti valutazioni su casi o atti gestionali specifici, tali da determinare un'ingerenza della Corte nella concreta attività dell'Ente e, in ultima analisi, una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza della Corte quale organo magistratuale.

Analogamente, non risultano ammissibili richieste riferite a questioni sottoposte all'esame della Procura della Corte dei conti o di altra Autorità giudiziaria, al fine di evitare interferenze con procedimenti o giudizi in corso. (Corte conti, sez. reg. contr. Piemonte, 21.5.2015, n. 81).

Tutto ciò premesso, sotto il profilo oggettivo, il primo quesito appare inammissibile in quanto volto all'interpretazione di una clausola del contratto collettivo nazionale.

Per consolidato orientamento delle Sezioni regionali di controllo (cfr., da ultimo, Sezione Regionale di Controllo Emilia- Romagna delibera n. 2/PAR/2019), infatti, l'interpretazione di clausole della contrattazione collettiva è estranea al perimetro dell'attività consultiva di

questa Corte, in quanto demandata per legge alle parti contraenti e, per la parte pubblica, all'ARAN (art 49 d. lgs 165/2001).

Nella fattispecie, infatti, l'istante ha richiamato direttamente le previsioni del CCNL del 18 maggio 2018.

Conseguentemente, il dubbio interpretativo, sorto nell'ambito della richiesta, oggetto del quesito, investe direttamente la disciplina contrattuale di comparto, rientrando nella competenza dell'ARAN.

La detta acclarata inammissibilità oggettiva si riflette, ad avviso della Sezione, anche sulla definizione dei quesiti successivamente proposti, assorbendoli, atteso che le relative richieste sono formulate all'esito della risposta da rendere al quesito a monte, il quale, come già precisato, concerne senz'altro la materia contrattuale.

Pur con la detta doverosa precisazione, vertendosi in materia di computo o meno, rispetto al tetto di spesa per il personale della provincia, di costi sostenuti dalla stessa per il pagamento di personale provinciale adibito allo svolgimento di funzioni cd. "delegate", a loro volta, oggetto di rimborso da parte dell'Ente delegante, nel caso di specie, della Regione, la Sezione ritiene, ad ogni buon conto, di ribadire, in via generale, l'indirizzo espresso nella recente Delibera n. 72/2019/SRCPIE/PAR.

In tale occasione, la Sezione, conformandosi all'avviso giurisprudenziale consolidato (v., ex multis, Sez. Lombardia delibera n. 281/2018/PAR), ha ritenuto, in primo luogo, come il principio della neutralità delle spese di personale, sostenute dalle province per le funzioni delegate, discenda dalla natura non fondamentale delle funzioni delegate.

In forza del principio di sussidiarietà nelle materie c.d. delegate, nell'ambito delle quali le Regioni non esercitano direttamente le funzioni amministrative ma, indirettamente, attraverso gli enti cui con legge tale potere è conferito, "...sussiste l'obbligo da parte del delegante di assicurare risorse finanziarie, umane e strumentali affinché il delegato sia in grado di svolgere i compiti assegnati nel rispetto del principio del buon andamento di cui all'art. 97 della Costituzione" (cfr. ex multis, Corte costituzionale n. 10/2016, n. 272/2015, n.188/2015, n. 1/2014).

"Diversamente, in assenza di adeguate risorse verrebbe lesa l'autonomia finanziaria degli enti che esercitano funzioni delegate compromettendo non solo lo svolgimento di queste ultime ma anche di quelle fondamentali. Infatti l'ente delegato si troverebbe a dover svolgere più funzioni, alcune delle quali non di propria diretta competenza, impiegando le risorse proprie che dovrebbero essere finalizzate esclusivamente allo svolgimento dei compiti istituzionali fondamentali".

Secondo la Sezione, "... non vi è chi non veda come non consentire alle province di considerare come neutrale ai fini della determinazione del tetto di spesa di personale gli oneri sostenuti per i dipendenti impegnati nello svolgimento di funzioni delegate incida sull'autonomia finanziaria ed organizzativa degli enti di area vasta sottraendo loro la

capacità di acquisire risorse umane essenziali all'esercizio delle funzioni fondamentali, le uniche per cui le province conservano capacità assunzionale ex art 1 comma 421 della legge 190/2014" (v., delibera n. 72/2019/PAR, cit.).

In secondo luogo, corrobora la tesi della neutralità per il bilancio provinciale della spesa per il personale addetto alle funzioni delegate proprio la formulazione dell'art. 1 comma 421 della legge n. 190/2014, la quale, nell'imporre alle province la rideterminazione della dotazione organica tenendo conto esclusivamente delle funzioni fondamentali, ha stabilito che l'organico degli enti di area vasta comprenda solo il personale assegnato alle funzioni fondamentali e non anche quello impiegato per lo svolgimento di funzioni assorbite dalla Regione e delegate agli enti provinciali.

Con le precisazioni sopra riportate, la Sezione ritiene, altresì, di richiamare, in funzione del rispetto del plafond imposto comunque dalla Legge, rectius, delle previsioni di cui alla norma di contenimento della finanza pubblica introdotte con Legge n. 205 del 2017 ed ss.mm.ii., quanto statuito con propria Delibera n. 182/2019.

In tale occasione, è stato precisato che il limite di cui all'art. 23, comma 2, del D.Lgs. n. 75/2017, ha natura quantitativa in ordine "... all'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento economico accessorio del personale, che non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2016" (conforme, Deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Liguria n. 27 del 21/02/2019).

Tale disposizione, ponendo il limite suddetto all'ammontare complessivo delle risorse da destinare al trattamento accessorio del personale in servizio presso pubbliche amministrazioni, non distingue fra quelle che trovano la loro fonte di finanziamento nei fondi per la contrattazione integrativa di cui ai vari contratti collettivi nazionali di comparto e quelle finanziate direttamente a carico del bilancio della amministrazioni (v., sul punto, Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 26/2014/QMIG).

Se, quindi, il tetto al trattamento accessorio è costituito dall' ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale di ciascun Ente Locale, determinato per l'anno 2016, giova rammentare le condizioni, identificate dalla giurisprudenza contabile, per l'esclusione delle spese dal tetto del trattamento accessorio, ossia, da una parte, l'assenza di ulteriori oneri a carico del bilancio dell'ente locale e, dall'altra, la finalizzazione delle risorse all'impiego pertinente, effettivo e comprovabile di specifiche unità lavorative in mansioni ulteriori ed aggiuntive rispetto all'attività istituzionale di competenza (v., Delibera Sezione Controllo Liguria, n. 56/2019).

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per il Piemonte rende il parere nei termini suindicati.

Copia del parere sarà trasmessa a cura del Direttore della Segreteria al Consiglio delle Autonomie Locali della Regione Piemonte ed all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta. Così deliberato in Torino nella camera di consiglio del 7 aprile 2020, svoltasi in videoconferenza avvalendosi del collegamento in remoto.

Il Magistrato Relatore

F.to Consigliere Dott. Luigi GILI

IL PRESIDENTE

F.to Dott.ssa Maria Teresa POLITO

Depositato in Segreteria il **10/04/2020**

Il Funzionario Preposto

F.to Nicola MENDOZZA