



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati:

dott. Marcovalerio Pozzato	presidente
dott. Alberto Rigoni	consigliere
dott. Tiziano Tessaro	consigliere
dott. Marco Scognamiglio	primo referendario (relatore)
dott.ssa Ilaria Pais Greco	referendario
dott. Antonino Carlo	referendario
dott. Massimo Galiero	referendario

Adunanza del 24 maggio 2023

Richiesta di parere del Comune di Mirandola (MO)

Visto l'art. 100, c. 2, 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;

Visti la Legge 14 gennaio 1994, n. 20 e il Decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito, con modificazioni, dalla Legge 20 dicembre 1996, n. 639, recanti disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei conti;

Visto il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti di cui alla deliberazione delle Sezioni Riunite del 16 giugno 2000, n. 14, 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;

Vista la Legge della Regione Emilia-Romagna 9 ottobre 2009, n. 13, istitutiva del Consiglio delle autonomie locali;

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie del 4 giugno 2009 n. 9/SEZAUT/2009/INPR;

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie del 19 febbraio 2014 n. 3/SEZAUT/2014/QMIG;

Viste le deliberazioni delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 8 del 26 marzo 2010 e n. 54 del 17 novembre 2010;

Vista la richiesta di parere avanzata dal Sindaco del Comune di Mirandola in data 28 marzo 2023;

Vista la nota di sintesi istruttoria del gruppo tecnico del C.A.L. sulla richiesta di parere formulata;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 41/2023 con la quale la Sezione è stata convocata per l'odierna camera di consiglio;

Udito nella Camera di consiglio il relatore Marco Scognamiglio;

Ritenuto in

FATTO

Il Sindaco del Comune di Mirandola (MO) ha trasmesso una richiesta di parere ai sensi dell'art. 7, c. 8, della L. 5 giugno 2003 n. 131, relativa alla corretta interpretazione delle norme di cui all'art. 79, c. 1, 3 e 5 del nuovo contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al personale del comparto «Funzioni locali», per il triennio 2019-21, nella parte in cui, per la determinazione delle somme da destinare al «Fondo risorse decentrate», fa riferimento al personale in servizio nel 2018.

Il Comune richiedente il parere premette di avere in precedenza conferito funzioni e personale all'Unione dei Comuni modenesi Area nord, ma che in seguito al recesso dall'Unione medesima dovrà "riassorbire" il relativo personale. Chiede pertanto se, nella fattispecie, i riferimenti al personale in servizio nel 2018 vadano interpretati facendo invece riferimento al personale, numericamente maggiore, in servizio nel Comune al momento del "riassorbimento".

Il Consiglio delle Autonomie locali (C.A.L.), in applicazione della convenzione in essere con questa Sezione (ai sensi ai sensi dell'art. 7, c. 8, della L. 131/2003) ha istruito la richiesta e fatto pervenire le proprie conclusioni: il C.A.L. ritiene che, adottando un criterio "sostanzialistico", le risorse finanziarie incrementalmente previste dall'art. 79 del CCNL andrebbero "calcolate nel fondo dell'ente titolare della funzione al momento della costituzione del fondo"; quindi, nella fattispecie, del Comune richiedente il parere.

Considerato in

DIRITTO

1. In via preliminare rispetto all'esame nel merito della questione, questa Sezione è tenuta a verificare l'ammissibilità della richiesta, in relazione alla concomitante sussistenza dei presupposti (soggettivo e oggettivo) richiesti dalla legge.

1.1. A tale riguardo, deve richiamarsi innanzitutto l'art. 7, c. 8, della L. 5 giugno 2003, n. 131, secondo il quale «le Regioni possono richiedere ulteriori forme di collaborazione alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, nonché pareri in materia di contabilità pubblica. Analoghe richieste possono essere formulate, di norma, tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche da Comuni, Province e Città Metropolitane».

1.2. In base a consolidata giurisprudenza di questa Corte dei conti, ai fini dell'ammissibilità della richiesta devono sussistere contestualmente le seguenti condizioni:

- la richiesta deve essere formulata dall'Organo politico di vertice e rappresentante legale degli enti legittimati alla richiesta (ammissibilità in senso soggettivo);

- il quesito deve rientrare esclusivamente nella materia della contabilità pubblica (la quale può assumere un ambito limitato alla normativa ed ai relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli e non può ampliarsi a tal punto da ricomprendere qualsivoglia attività degli enti che abbia, comunque, riflessi di natura finanziaria, comportando, direttamente o indirettamente, una spesa); inoltre, il parere può essere fornito solo su questioni di carattere generale che si prestino ad essere considerate in astratto, escludendo pertanto ogni valutazione su atti o casi specifici, che determinerebbe una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza riconosciuta alla Corte dei conti dalla Costituzione; la risposta al quesito, infine, non deve poter interferire con altre funzioni attribuite alla magistratura contabile o ad altri ad altri organi giurisdizionali o a soggetti pubblici investiti dalla legge di funzioni di controllo o consulenza in determinate materie (ammissibilità in senso oggettivo).

1.3. La richiesta di parere qui in esame risulta ammissibile sotto l'aspetto soggettivo, in quanto sottoscritta dal Sindaco del Comune, nella sua qualità di Organo legittimato a rappresentare l'ente.

1.4. La richiesta di parere risulta ammissibile anche sotto l'aspetto oggettivo. La questione sottoposta all'esame del Collegio è infatti relativa alla corretta quantificazione di alcune grandezze finanziarie, da determinarsi - in base al nuovo contratto collettivo nazionale di lavoro - facendo riferimento al personale in servizio nel 2018, nel caso di un Comune che avesse all'epoca conferito personale ad una Unione e che, recedendo poi dall'Unione, si trovi poi a riassorbire il personale a suo tempo conferito. La richiesta di parere si presta pertanto ad essere esaminata in termini di generalità ed astrattezza, rappresentando questione di interesse generale per le Autonomie territoriali. La risposta al parere non è in grado di interferire con altre funzioni attribuite alla Magistratura contabile o ad altri ad altri Organi giurisdizionali o a soggetti pubblici investiti dalla legge di funzioni di controllo o consulenza in determinate materie. La materia rientra poi certamente nella nozione di contabilità, in quanto relativa alla determinazione di un aggregato di natura finanziaria sottoposto a vincoli derivanti da norme di coordinamento della finanza pubblica.

2. La richiesta di parere è relativa alla corretta interpretazione delle norme di cui all'art. 79, c. 1, 3 e 5 del nuovo contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al personale del comparto «Funzioni locali».

Il CCNL in questione, relativo al triennio 2019-21, è stato sottoscritto il 16 novembre 2022.

L'art. 79 del CCNL è relativo alla costituzione del «Fondo risorse decentrate»: trattasi quindi, come noto, di risorse da destinare all'incentivazione del personale, secondo quanto previsto dalle disposizioni di legge vigenti in materia e dai contratti collettivi.

Le disposizioni dell'art. 79 che qui vengono in rilievo sono le seguenti:

- il c. 1, lett. b, che prevede la destinazione al fondo di «un importo, su base annua, pari a € 84,50 per le unità di personale destinatarie del presente CCNL in servizio alla data del 31/12/2018» (sottolineatura aggiunta); tenuto conto della retroattività al 1° gennaio 2021, la seconda parte di questa disposizione rinvia al c. 5 del medesimo articolo, per chiarire che gli importi relativi alle annualità ormai trascorse possono essere inseriti *una tantum* nella prossima tornata contrattuale;
- il c. 3, che prevede per gli enti locali la possibilità di «incrementare, in base alla propria capacità di bilancio, le risorse di cui al c. 2, lett. c) e quelle di

cui all'art. 17, c. 6, di una misura complessivamente non superiore allo 0,22 per cento del monte salari 2018» (sottolineatura aggiunta).

3. Tanto premesso, può darsi risposta ai quesiti posti dal Comune richiedente il parere tenendo distinte le due ipotesi – stante il differente tenore letterale delle relative disposizioni – di cui rispettivamente al c. 1 ed al c. 3 dell'art. 79 del CCNL, nei termini che seguono.

4. L'art. 79, c. 1, lett. b, del CCNL 2019-21, prevede, come si è visto, la destinazione al fondo di un importo, su base annua, pari a € 84,50, per le unità di personale destinatarie del CCNL «in servizio alla data del 31/12/2018».

4.1. Nel caso di un ente locale che, nel 2018, avesse già assegnato personale ad una Unione, per lo svolgimento delle funzioni ad essa conferite, recedendo poi dall'Unione si trovi a riassorbire, nella vigenza del nuovo CCNL, il personale a suo tempo assegnato, il Collegio ritiene che la disposizione in esame vada interpretata nel senso di considerare, quale parametro di riferimento, il personale che sarebbe stato in servizio presso il Comune laddove non fossero state conferite le relative funzioni all'Unione, in particolare: la somma dei dipendenti all'epoca in servizio presso il Comune e dei dipendenti da questo assegnati all'Unione per lo svolgimento delle funzioni ad essa conferite dal Comune.

Ad avviso del Collegio, tale criterio consente di mantenere il necessario collegamento che deve sussistere tra le funzioni esercitate e la spesa destinata al trattamento accessorio del personale dedicato a tali funzioni. Ciò in coerenza con gli indirizzi già da tempo maturati nella giurisprudenza contabile in merito alla differente – ma connessa – problematica relativa al rispetto dei limiti posti all'aggregato complessivo di spesa di personale. Vigge infatti ormai pacifico il principio per il quale, nel caso di conferimento di funzioni ad Unioni, il costo del personale assegnato all'Unione per lo svolgimento delle funzioni conferite deve essere computato nella spesa sostenibile dal Comune conferente (principio cd. del "ribaltamento": cfr. Sez. delle Autonomie, del. n. 4/2022/QMIG, 20/2018/QMIG, 8/2011/QMIG). In questo contesto, la spesa di personale deve sempre restare collegata allo svolgimento delle funzioni da cui tale spesa discende, il che deve quindi valere anche per la spesa relativa a compensi incentivanti.

4.2. L'entità di personale così determinata, si badi bene, non coincide necessariamente con le unità in servizio presso il Comune in seguito al

riassorbimento, non potendo escludersi, in astratto, che dopo il 2018 vi sia stata una variazione della consistenza numerica del personale complessivo né che sia comunque variata la dotazione di personale assegnata alle singole funzioni.

Merita a tale proposito di essere evidenziato, seppure incidentalmente, che il Comune richiedente il parere ha fatto riferimento ad un "accordo operativo approvato con delibera dei rispettivi Enti", per definire l'entità del riassorbimento di personale.

La verifica in concreto del dato numerico spetta quindi all'Amministrazione, che - per quantificare le risorse da destinare al fondo, ai sensi dell'art 79, c. 1, lett. b, del CCNL 2019-21 - dovrà previamente quantificare le unità di personale che, al 31 dicembre 2018, risultavano assegnate alle funzioni adesso riassunte presso il Comune.

5. L'art. 79, c. 3, del CCNL, prevede per gli enti locali la possibilità di «incrementare, in base alla propria capacità di bilancio, le risorse di cui al comma 2, lett. c) e quelle di cui all'art. 17, c. 6, di una misura complessivamente non superiore allo 0,22 per cento del monte salari 2018».

La disposizione contrattuale in esame si riferisce dunque a due ipotesi:

- le risorse stanziare dagli enti in caso di incremento stabile della consistenza di personale, in coerenza con il piano dei fabbisogni, al fine di sostenere gli oneri dei maggiori trattamenti economici del personale (art. 79, c. 2, lett. c);

- le risorse destinate alla retribuzione di posizione e di risultato (art. 17, c. 6).

In conformità ai criteri sopra delineati, il Collegio ritiene che il "monte salari 2018" - assunto dalla disposizione in esame a parametro di riferimento per il calcolo dell'incremento percentuale di cui trattasi - vada determinato tenendo conto, anche in tal caso, della situazione "virtuale" dell'ente nel 2018: esso andrà quindi tradotto nel corrispondente ammontare riconosciuto in quell'anno ai dipendenti all'epoca in servizio presso il Comune o assegnati all'Unione per lo svolgimento delle funzioni ad essa conferite dal Comune.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna esprime il proprio parere sul quesito riportato in epigrafe nei termini che seguono.

Nel caso di un Comune che, nel 2018, avesse già assegnato personale ad una Unione per lo svolgimento delle funzioni ad essa conferite, recedendo poi dall'Unione si trovi a riassorbire il personale a suo tempo assegnato:

- l'art. 79, c. 1, lett. b) del contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al personale del comparto «Funzioni locali» per il triennio 2019-21, nella parte in cui si riferisce al personale «in servizio alla data del 31 dicembre 2018», va interpretato nel senso di considerare, quale parametro di riferimento, il numero complessivo di dipendenti all'epoca in servizio presso il Comune o assegnati all'Unione per lo svolgimento delle funzioni ad essa conferite dal Comune;

- l'art. 79, c. 3, del contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al personale del comparto «Funzioni locali» per il triennio 2019-21, nella parte in cui si riferisce al «monte salari 2018», va interpretato nel senso di considerare, quale parametro di riferimento, il corrispondente ammontare riconosciuto in quell'anno ai dipendenti all'epoca in servizio presso il Comune o assegnati all'Unione per lo svolgimento delle funzioni ad essa conferite dal Comune.

DISPONE

- che la deliberazione sia trasmessa, mediante posta elettronica certificata, al Sindaco del Comune di Mirandola ed al Presidente del Consiglio delle Autonomie locali della Regione Emilia-Romagna;

- che l'originale resti depositato presso la Segreteria di questa Sezione regionale di controllo.

Rammenta all'Amministrazione l'obbligo di pubblicazione sul sito web istituzionale della presenta deliberazione, ai sensi dell'art. 12 del Decreto Legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

Così deciso in Bologna, nella Camera di consiglio del 24 maggio 2023.

Il presidente
Marcovalerio Pozzato
(*firmato digitalmente*)

Il relatore
Marco Scognamiglio
(*firmato digitalmente*)

Depositata in segreteria in data 29 maggio 2023

Il funzionario preposto
Roberto Iovinelli
(firmato digitalmente)