



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA

La Sezione, composta dai magistrati:

Presidente	Enrico Torri
Primo referendario	Giovanni Natali
Referendario	Nunzio Mario Tritto, <i>relatore</i>
Referendario	Daniela Piacente
Referendario	Lucia Minervini
Referendario	Giovanna Olivadese

ha adottato la seguente

DELIBERAZIONE

vista la richiesta di parere inoltrata dal Comune di Capurso (BA), assunta al protocollo della Sezione n. 6028 del 15.11.2022;

vista la disposizione recante protocollo interno n. 6036 del 15.11.2022;

udito il relatore, referendario dott. Nunzio Mario Tritto, nella camera di consiglio del 13 dicembre 2022, convocata con ordinanza n. 25/2022.

Premesso in

FATTO

Il Sindaco del Comune di Capurso (BA), con nota recante prot. n. 24314 del 15 novembre 2022, dopo aver premesso che «- entro gli esercizi finanziari di competenza ha regolarmente provveduto alla stipula degli accordi con la Parte sindacale per l'utilizzo delle risorse dei fondi risorse decentrate costituiti ai sensi dell'art. 67 del CCNL comparto

funzioni locali del 21 maggio 2018, previo controllo del Collegio dei Revisori e autorizzazione della Giunta comunale;

- entro gli esercizi finanziari di competenza ha regolarmente provveduto alla costituzione dei fondi lavoro straordinario di cui all'art. 14 del CCNL comparto EE.LL. del 1.4.1999;

- le risorse in argomento, negli importi singolarmente spettanti tempo per tempo, sono state regolarmente e tempestivamente liquidate in favore degli aventi diritto;

- in occasione del riaccertamento dei residui ex art. 228, comma 3, del TUEL e art. 3, comma 4, del D.Lgs. n. 118/2011, le economie rilevate a seguito della regolare e tempestiva liquidazione delle risorse in argomento non sono state mantenute in bilancio come residui passivi, né hanno dato origine alla costituzione del FPV, bensì hanno concorso alla determinazione del risultato di amministrazione (registrando, negli anni, sempre cospicue quote libere nei rispettivi avanzi di amministrazione);

- per ciascun esercizio finanziario è stato regolarmente approvato dal Consiglio comunale il rendiconto di esercizio nel rispetto della vigente normativa in materia;

- all'attualità, dunque, nel bilancio dell'Ente non risultano "resti" relativi alle risorse in questione.

Considerato, tuttavia, che è intenzione di questa Amministrazione comunale accogliere la richiesta della Parte sindacale e procedere al controllo e ricalcolo dell'utilizzo di detti fondi negli esercizi finanziari 2020 – 2019 – 2018, al fine di verificare l'esistenza o meno di eventuali economie a valere delle sole risorse stabili da destinare in aumento del fondo risorse decentrate di cui all'art. 67 CCNL comparto funzioni locali del 21 maggio 2018 (parte variabile ex comma 3) ai sensi dell'art. 68, comma 1, ultimo periodo, stesso CCNL, con la prima costituzione utile», ha conclusivamente richiesto se tale operazione di ricalcolo «sia possibile;

- in caso affermativo quale operazione contabile debba essere posta in essere per recuperare tali economie (riconoscimento debiti fuori bilancio, nuova iscrizione in FPV, con applicazione della quota libera del primo avanzo di amministrazione utile o altro);

- se la destinazione al fondo risorse decentrate di cui al citato art. 67 CCNL, con la prima costituzione utile, rilevi o meno ai fini del raggiungimento del limite di cui all'art. 23, comma 2, del D.Lgs. n.75/2017».

Considerato in

DIRITTO

Preliminare all'esame nel merito della questione sottoposta al vaglio di questa Sezione regionale di controllo per la Puglia, è necessario verificarne l'ammissibilità, ovvero, la sussistenza, nel caso di specie, del presupposto soggettivo (ossia della legittimazione del richiedente) e di quello oggettivo (attinenza della materia oggetto del quesito alla contabilità pubblica, carattere generale ed astratto della questione sottoposta all'esame del Collegio, non interferenza dell'attività consultiva con altre funzioni della Corte dei conti o di altre giurisdizioni).

In relazione ai predetti presupposti, deve richiamarsi *in primis* l'art. 7, comma 8 della legge 131 del 5 giugno 2003 (recante «Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla L. Cost. 18 ottobre 2001, n. 3») e, altresì, i criteri elaborati dalla Corte dei conti con atto di indirizzo approvato dalla Sezione delle autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004, nonché con successive deliberazioni n. 5/2006 del 10 marzo 2006, n. 54/2010 (Sezioni riunite in sede di controllo) e con deliberazioni n. 3/2014 e n. 11/2020.

La Corte dei conti ha infatti stabilito che, ai fini dell'ammissibilità della richiesta formulata, devono contestualmente sussistere alcune condizioni:

- il quesito dev'essere formulato dall'organo politico di vertice e rappresentante legale degli enti legittimati alla richiesta (ossia Regioni, Città Metropolitane, Province, Comuni);
- la richiesta dev'essere suscettibile nella materia della contabilità pubblica, che può assumere un *“ambito limitato alla normativa e 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”* (Sezione delle autonomie, deliberazione n. 5/2006);
- la richiesta deve avere rilevanza generale e astratta, non deve implicare valutazioni di comportamenti amministrativi o di fatti già compiuti né di provvedimenti formalmente adottati ma non ancora eseguiti, non deve interferire, neppure potenzialmente, con le altre funzioni riservate alla Corte dei conti, né presentare connessioni con le funzioni giurisdizionali e requirenti della medesima Corte o con eventuali giudizi pendenti innanzi alla magistratura penale, civile e/o amministrativa;
- il quesito, pur se ovviamente originato da una esigenza concreta e specifica del soggetto richiedente, deve avere quale precipua finalità quella di acquisire chiarimenti e/o indicazioni sulla corretta interpretazione di principi, norme ed istituti afferenti alla contabilità pubblica; *a contrario*, non è possibile richiedere valutazioni su fattispecie o atti o comportamenti ben determinati ovvero precise, concrete e specifiche indicazioni operative e/o gestionali, riservate alla competenza (e discrezionalità) dell'Amministrazione; appare evidente, infatti, come sia

preclusa alla Corte dei conti un'ingerenza nell'attività amministrativo-gestionale posta in essere dall'ente, ciò in quanto tutte le funzioni svolte dalla medesima Corte si caratterizzano per il doveroso rispetto dei principi di legalità, competenza funzionale, terzietà ed indipendenza;

- la richiesta non è altresì ammissibile qualora, per la conseguente risoluzione della stessa, *"non si rinven[ga]no quei caratteri - se non di esclusività - di specializzazione funzionale che caratterizzano la Corte in questa sede, e che giustificano la peculiare attribuzione da parte del legislatore"* (Sezione delle autonomie, deliberazione n. 3/2014) o qualora la stessa si sostanzia in una richiesta di consulenza di portata generale, avente quale oggetto tutti gli ambiti dell'*agere* amministrativo (Sezione delle autonomie, deliberazione n. 11/2020);
- il quesito deve poi collocarsi in una fase preventiva rispetto all'esecuzione da parte del soggetto richiedente di azioni e/o provvedimenti relativi alla questione oggetto di richiesta di parere, ossia deve avere carattere preventivo rispetto all'esecuzione da parte dell'ente di atti e/o attività connessi alla/e questione/i oggetto di richiesta di parere, non essendo ammissibile l'esercizio *ex post* della funzione consultiva.

Tutto ciò premesso, sotto il profilo soggettivo, la richiesta di parere in esame deve ritenersi ammissibile, in quanto sottoscritta dal Sindaco del Comune di Capurso (BA), organo politico e di vertice, rappresentante legale del medesimo.

Si precisa, a tal proposito, che la stessa è stata trasmessa direttamente dall'ente richiedente e non già per il tramite del Consiglio delle autonomie locali, organo previsto dal vigente art. 123 della Costituzione. Ciò, comunque, non inficia l'ammissibilità della richiesta atteso che la formulazione dell'art. 7, comma 8 della legge 5 giugno 2003 n. 131 non preclude un rapporto diretto tra le Amministrazioni

e le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti ed anche alla luce del fatto che nella Regione Puglia il suddetto Consiglio delle autonomie locali non risulta concretamente operante.

Quanto al profilo oggettivo, va evidenziato che la richiesta deve essere giustificata da un interesse dell'ente alla soluzione di una questione giuridica incerta e controversa, a carattere generale e astratto. Ne discende che i casi non devono essere riferiti a fattispecie concrete, al fine di evitare da un lato l'ingerenza della Corte nelle scelte gestionali da compiere (di amministrazione attiva) e dall'altro di evitare una funzione "consulenziale" (generale) sull'attività dell'Amministrazione locale (si vedano, ad esempio, in tal senso le deliberazioni di questa Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Puglia n. 155/2021, n. 47/2022 e n. 147/2022), cui spetta procedere alla adeguata e ponderata valutazione di tutti gli elementi di fatto e di diritto rilevanti e adottare conseguentemente le scelte decisionali più opportune.

Secondo un principio ampiamente consolidato, infatti, la funzione consultiva non può risolversi in una surrettizia forma di co-amministrazione o di cogestione incompatibile con la posizione di neutralità e di terzietà della magistratura contabile; ne consegue che, coerentemente con gli ambiti di competenza assegnati alla funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, il parere viene reso con precipuo ed esclusivo riguardo agli aspetti rientranti nella materia della contabilità pubblica, prescindendo da valutazioni su eventuali posizioni giuridiche soggettive interessate, unicamente avendo riguardo alle questioni di natura generale ed astratta, e non può essere interpretato quale intervento atto a validare eventuali determinazioni *in itinere*, ovvero già assunte o atti già adottati *ex post*, né scelte discrezionali dell'ente, che potrà al più trarre dal presente motivato avviso utili

criteri di orientamento volti alla corretta applicazione delle norme che disciplinano i relativi aspetti contabili.

Alla luce di quanto sopra evidenziato, dal punto di vista oggettivo, la questione si delinea parzialmente ammissibile entro i limiti relativi all'interpretazione della disposizione di cui all'articolo 23, comma 2 del d.lgs. 25 maggio 2017, n. 75 recante *«Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera a), e 2, lettere b), c), d) ed e) e 17, comma 1, lettere a), c), e), f), g), h), l) m), n), o), q), r), s) e z), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche»*, relativamente ai risvolti contabili delle questioni sollevate, mentre per le clausole della contrattazione collettiva nazionale, come condivisibilmente affermato, *«l'art. 46 del Testo unico [n. 165 del 2011], infatti, assegna all'ARAN, legale rappresentante delle Pubbliche amministrazioni, compiti di assistenza "ai fini dell'uniforme applicazione dei contratti collettivi", mentre l'art. 49 affida ad un'apposita procedura tra le parti (l'accordo di interpretazione autentica) la definizione consensuale del significato delle clausole controverse»* (Corte dei Conti, Sezione delle autonomie, deliberazione n. 5/2019).

Premesso quanto sopra in ordine alla delimitazione di competenza della Corte nell'ambito dell'attività consultiva, e dunque non potendo sindacare nel merito le eventuali scelte amministrative (pregresse o future), né valutare l'esistenza dei presupposti che consentono di esprimersi sulla legittimità dell'azione gestionale, questa Sezione regionale di controllo per la Puglia esamina il quesito formulato dall'Amministrazione comunale rimettente, astraendolo da ogni riferimento alla fattispecie concreta, offrendo unicamente una lettura interpretativa delle norme di contabilità pubblica che regolano la materia in oggetto.

Al fine della migliore intelligibilità, oltre che per la corretta delimitazione della parte oggettivamente ammissibile della richiesta, la medesima necessita una doverosa tripartizione.

In particolare, il quesito esaminato attiene:

1) alla possibilità di procedere al controllo e ricalcolo dei fondi risorse decentrate (in ipotesi sovrastimati per le relative parti fisse), di cui all'art. 67 del C.C.N.L. Comparto funzioni locali del 21 maggio 2018, per gli esercizi finanziari 2018-2020;

2) alla destinazione delle economie rinvenute ai sensi del precedente punto n. 1 alla parte variabile del medesimo fondo al momento della nuova costituzione *ex* art. 68, comma 1, ultimo periodo del C.C.N.L. Comparto funzioni locali del 21 maggio 2018;

3) ai correlati riflessi delle operazioni di cui ai precedenti punti nn. 1 e 2 sul limite di cui all'art. 23, comma 2 del d.lgs. n. 75/2017.

I primi due punti della questione non sono sussumibili nell'alveo della contabilità pubblica in quanto disciplinati della contrattazione collettiva di settore, com'è evidente del resto dalle norme citate dall'ente richiedente (rispettivamente, gli artt. 67 e 68 del C.C.N.L. Comparto funzioni locali del 21 maggio 2018). In effetti, il Comune di Capurso (BA), relativamente ai primi due punti del quesito avanzato, non richiede chiarimenti interpretativi circa la corretta applicazione di istituti giuridico-contabili e/o norme di coordinamento della finanza pubblica, ma mira ad ottenere indicazioni sulle modalità applicative di previsioni di un contratto collettivo nazionale di lavoro, le quali, come è noto, esulano dal perimetro della funzione consultiva attribuita alla Corte dei conti.

È del resto costante l'orientamento della giurisprudenza contabile che ritiene oggettivamente inammissibili quesiti di tal fatta (si vedano, tra le tante, ad esempio:

Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per l'Umbria, deliberazioni nn. 195/2014 e 63/2015; Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, deliberazione n. 2/2019; Sezione regionale di controllo per il Piemonte, deliberazione n. 33/2020; Sezione regionale di controllo per la Sicilia, deliberazioni nn. 201/2021 e 109/2022).

Il Collegio ritiene dunque che non vi siano ragioni per discostarsi dal consolidato orientamento *ut supra* esposto; del resto, una eventuale pronuncia sui primi due punti del quesito avanzato dal Comune di Capurso (BA) determinerebbe un'evidente interferenza con l'attività dell'A.R.A.N., organo istituzionalmente preposto alla formulazione di orientamenti per la uniforme applicazione dei contratti collettivi nazionali di lavoro pubblico il quale, del resto, ha già avuto modo di occuparsi della questione in esame (si veda, al riguardo, l'orientamento applicativo CFL7 dell'8 ottobre 2018 secondo cui *"qualora l'ente dovesse riconoscere un proprio errore nel procedimento di calcolo e di quantificazione delle singole voci di alimentazione delle risorse decentrate, potrebbe eventualmente, procedere, secondo criteri di correttezza e buona fede, ad un eventuale intervento correttivo, nel rispetto evidentemente delle clausole negoziali che le prevedono e disciplinano. In materia, interverranno i medesimi soggetti che ordinariamente provvedono e sovrintendono alla quantificazione delle risorse destinate alla contrattazione integrativa: i competenti uffici dell'ente nonché i revisori dei conti"*).

Chiariti pertanto i primi due punti della questione, può ora passarsi al terzo quesito, ossia quello afferente agli effetti delle operazioni di ricalcolo del fondo risorse decentrate sul limite di cui all'art. 23, comma 2 del d.lgs. n. 75/2017.

Tale disposizione, com'è noto, prevede che *«Nelle more di quanto previsto dal comma 1, al fine di assicurare la semplificazione amministrativa, la valorizzazione del merito, la qualità dei servizi e garantire adeguati livelli di efficienza ed economicità dell'azione*

amministrativa, assicurando al contempo l'invarianza della spesa, a decorrere dal 1° gennaio 2017, l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2016. A decorrere dalla predetta data l'articolo 1, comma 236, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 è abrogato. Per gli enti locali che non hanno potuto destinare nell'anno 2016 risorse aggiuntive alla contrattazione integrativa a causa del mancato rispetto del patto di stabilità interno del 2015, l'ammontare complessivo delle risorse di cui al primo periodo del presente comma non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2015, ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio nell'anno 2016».

Com'è evidente, la disposizione ricordata fissa un limite alla consistenza massima dei fondi annualmente riservati al trattamento economico accessorio del personale, che non può superare l'importo-base del 2016 (in tal senso, Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Puglia, deliberazione n. 99/2018).

La costante giurisprudenza contabile ha sostenuto, inoltre, che nella determinazione della consistenza massima dei fondi in esame rientrano, ove non diversamente stabilito dalla legge, tutte le risorse stanziare in bilancio dagli enti e finalizzate al trattamento accessorio del personale, indipendentemente dall'origine delle maggiori risorse a tal fine destinate. Il limite all'ammontare complessivo delle risorse destinate al trattamento accessorio riguarda tutti gli oneri accessori del personale e, pertanto, sia le risorse tratte dai fondi per la contrattazione integrativa sia le risorse poste direttamente a carico dei bilanci dei singoli enti (in tal senso, Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Liguria n. 27/2019; Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna n. 37/2021).

Appare dunque evidente che, qualora l'importo-base del fondo del 2016 non sia stato calcolato correttamente, l'ente possa determinare il nuovo importo-base in modo corretto, sempre nel rispetto delle disposizioni di cui si è detto in precedenza. *A contrario*, l'ente sarebbe costretto a subire le conseguenze dell'errore originario anche negli esercizi successivi, il che non appare conforme alla *ratio* della normativa in esame.

L'ente, comunque, non potrà procedere al ricalcolo del detto fondo *ad libitum*, bensì su di esso graverà *«l'onere di comprovare esattamente l'errore di calcolo nella determinazione delle risorse stabili che ne abbia causato una errata»* stima (nelle due speculari fattispecie della sottostima o della sovrastima) del relativo fondo *«quale imprescindibile condizione proprio al fine di ripristinare il rispetto del limite, come correttamente rideterminato, impresso dal Legislatore del 2017 attraverso il disposto dell'art. 23, comma 2, del D.Lgs. n. 75/2017 sopra citato, quale strumento di contenimento della spesa in materia di personale»* (in tal senso, Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Piemonte, deliberazione n. 182/2019).

P.Q.M.

la Sezione regionale di controllo per la Puglia delibera di rendere il parere richiesto dal Comune di Capurso (BA) nei termini *ut supra* esposti.

Copia del parere sarà trasmessa, a cura della Segreteria della Sezione, al Sindaco di Capurso (BA).

Così deliberato in Bari, nella camera di consiglio del 13 dicembre 2022.

Il Magistrato Relatore
F.to Nunzio Mario TRITTO

Il Presidente
F.to Enrico TORRI

Depositata in Segreteria il 19 dicembre 2022

Il Direttore della Segreteria
F.to Salvatore Sabato