



LA CORTE DEI CONTI
Sezione Regionale di Controllo per la Liguria

composta dai seguenti magistrati:

Angela PRIA	Presidente f.f. (relatore)
Alessandro BENIGNI	Primo Referendario
Francesco BELSANTI	Primo Referendario
Donato CENTRONE	Primo Referendario
Claudio GUERRINI	Primo Referendario

nell'adunanza del 12 aprile 2017

visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214;

viste le leggi 21 marzo 1953, n. 161 e 14 gennaio 1994, n. 20;

vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti 16 giugno 2000, n. 14, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite 3 luglio 2003, n. 2 e 17 dicembre 2004, n. 1;

visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

vista la legge 23 dicembre 2005, n. 266, articolo 1, commi 166 e seguenti;

visto l'articolo 3 del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

udito il relatore, consigliere dott.ssa Angela Pria

Premesso in fatto

L'esame della relazione redatta dall'Organo di revisione contabile del Comune di Taggia (IM), sulla base dei dati tratti dal rendiconto consuntivo 2014, ha evidenziato alcune criticità, per le quali è stata inviata una prima richiesta istruttoria in data 8 marzo 2016 ed una seconda in data 15 febbraio 2017. Il Comune, con note del 4 aprile 2016 e 20 marzo 2017, ha fornito parte dei chiarimenti, producendo specifica documentazione in merito. L'esame collegiale si è reso necessario al fine di valutare le seguenti situazioni, fonte di potenziale impatto sulla situazione economico-finanziaria del Comune:

- I. reiterata e significativa approvazione del rendiconto di gestione oltre i termini indicati dalla legge;
- II. contrattazione integrativa.

All'adunanza del 12 aprile 2017 è intervenuto, in rappresentanza del Comune, il Vice Segretario, dott. Arvasi Alberto. Il 10 e 12 aprile 2017, lo stesso Vice-Segretario comunale ha trasmesso le memorie.

Considerato in fatto e diritto

La legge 23 dicembre 2005, n. 266, all'articolo 1, comma 166, ha previsto che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti svolgano verifiche ed accertamenti sulla gestione finanziaria degli enti locali, esaminando, per il tramite delle relazioni trasmesse dagli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali, i bilanci di previsione ed i rendiconti.

La magistratura contabile ha sviluppato le indicate verifiche in linea con le previsioni contenute nell'articolo 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131, quale controllo ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità, che ha la caratteristica di finalizzare le verifiche all'adozione di effettive misure correttive da parte degli enti interessati.

L'articolo 3, comma 1, lettera e), del decreto-legge n. 174 del 2012, convertito dalla legge n. 213 del 2012, ha introdotto nel decreto legislativo n. 267 del 2000 l'articolo 148-*bis*, il quale prevede che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti esaminino i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi degli enti locali per la verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, della sostenibilità dell'indebitamento, dell'assenza di irregolarità, suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri

economico-finanziari degli enti. Ai fini della verifica in questione la magistratura contabile deve accertare che i rendiconti degli enti locali tengano conto anche delle partecipazioni in società alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici locali e di servizi strumentali. In base all'articolo 148-bis, comma 3, del decreto legislativo n. 267 del 2000, qualora le Sezioni regionali della Corte accertino la sussistenza *"di squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spese, della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria, o del mancato rispetto degli obiettivi posti con il Patto di stabilità interno"*, gli enti locali interessati sono tenuti ad adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione della delibera di accertamento, *"i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio"*, ed a trasmettere alla Corte i provvedimenti adottati, in modo che la magistratura contabile possa verificare, nei successivi trenta giorni, se gli stessi siano idonei a rimuovere le irregolarità ed a ripristinare gli equilibri di bilancio. In caso di mancata trasmissione dei provvedimenti correttivi, o di esito negativo della valutazione, *"è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria"*. Come precisato dalla Corte Costituzionale (sentenza n. 60/2013), l'articolo 1, commi da 166 a 172, della legge n. 266 del 2005 e l'articolo 148-bis del citato decreto legislativo n. 267 del 2000, introdotto dall'articolo 3, comma 1, lettera e), del decreto-legge n. 174 del 2012, hanno istituito tipologie di controllo, estese alla generalità degli enti locali, finalizzati ad evitare danni agli equilibri di bilancio. Tali controlli si collocano, pertanto, su un piano distinto rispetto al controllo sulla gestione amministrativa e sono compatibili con l'autonomia di regioni, province e comuni in forza del supremo interesse alla legalità finanziaria ed alla tutela dell'unità economica della Repubblica (articoli 81, 119 e 120 Cost.). Tali prerogative assumono ancora maggior rilievo nel quadro delineato dall'articolo 2, comma 1, della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, che, nel comma inserito nell'articolo 97 Cost., richiama il complesso delle pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, ad assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico.

Qualora le irregolarità esaminate dalla Sezione regionale non siano così gravi da rendere necessaria l'adozione della pronuncia di accertamento prevista dall'articolo 148-bis, comma 3, del decreto legislativo n. 267 del 2000, la funzione del controllo sui bilanci suggerisce di segnalare agli enti anche irregolarità contabili non gravi, specie se accompagnate da sintomi di criticità o da difficoltà gestionali, al fine di prevenire l'insorgenza di situazioni di deficitarietà o di squilibrio, idonee a

pregiudicare la sana gestione finanziaria. In ogni caso, l'Ente interessato è tenuto a valutare le segnalazioni ricevute e a porre in essere interventi idonei per addivenire al loro superamento.

I. Reiterata e significativa approvazione del rendiconto di gestione oltre i termini indicati dalla legge

L'approvazione del rendiconto della gestione 2014 è avvenuta il 15 giugno 2015 in ritardo rispetto al termine ultimo del 30 aprile 2015, in violazione di quanto disposto dall'articolo 227 del decreto legislativo n. 267 del 2000. Il ritardo è prassi consolidata dell'Ente infatti, ciò si è verificato negli anni 2013, 2012, 2011 e 2010.

Al riguardo il Collegio osserva che la mancata approvazione del rendiconto nel termine legale integra un comportamento non immune da aspetti di irregolarità contabili. Si aggiunga che il termine fissato al 30 aprile costituisce solo un termine finale, rimanendo impregiudicata la possibilità di anticipare l'adempimento in questione in relazione ai vantaggi che da un sollecito adempimento di tale obbligo possono discendere per l'Amministrazione. Viceversa la non tempestiva approvazione del rendiconto costituisce sintomo di criticità o di difficoltà dell'ente locale di fare corretta applicazione della normativa e dei principi contabili che disciplinano la materia. Al riguardo non appare superfluo ricordare come attraverso la presentazione del rendiconto, l'ente locale soddisfa una duplice esigenza: la prima attiene agli aspetti di responsabilizzazione, la seconda dimostra la capacità di rendere il conto della propria attività. Si rammenta, inoltre, che tra i suoi possibili effetti negativi la mancata approvazione determina, fino all'adempimento, la condizione di ente strutturalmente deficitario, assoggettato ai controlli centrali in materia di copertura del costo di alcuni servizi (articolo 243, comma 6, lettera b) TUEL e il principio contabile n. 3 per gli enti locali). Va altresì richiamata l'attenzione dell'ente sulla integrazione introdotta dal legislatore all'articolo 227 TUEL (articolo 3 comma 1, lettera l) del decreto-legge n. 174 del 2012 convertito con modificazioni dalla legge n. 213 del 2012) che ha esteso, nel caso di ritardata approvazione del rendiconto, la stessa procedura di cui al comma 2, dell'articolo 141 TUEL prevista per il ritardo nell'approvazione del bilancio di previsione.

II. Contrattazione integrativa

In merito all'utilizzo delle risorse per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività, ai sensi dell'articolo 17 del CCNL 1° aprile 1999, sia per la destinazione delle risorse relative all'esercizio 2013 che per quelle relative all'esercizio 2014, risultano sottoscritte, in data 10 settembre 2015, unicamente delle pre-intese, tra la delegazione trattante di parte pubblica e quella di parte sindacale, senza pervenire alla sottoscrizione definitiva dei contratti integrativi.

Inoltre, alla sottoscrizione delle pre-intese, in entrambi gli anni, non risulta avervi preso parte, almeno in una prima fase, il Presidente della delegazione trattante di parte pubblica.

In sede di chiarimenti istruttori l'Ente affermava che l'Amministrazione, in perfetto accordo con le Organizzazioni sindacali, *"segue una procedura di sottoscrizione considerata particolarmente snella e conveniente"* caratterizzata unicamente dalla firma di una pre-intesa da parte di tutti i componenti le delegazioni trattanti *"a esclusione del Presidente"*; e tale pre-intesa può *"sufficientemente costituire oggetto delle relazioni tecnico-finanziaria e illustrativa da presentare al Revisore per il rispettivo parere"*. Conseguita la certificazione della compatibilità dei costi, la Giunta comunale autorizza il Presidente alla sottoscrizione: *"la pre-intesa, già sottoscritta da tutti gli altri componenti, si trasforma così in accordo definitivo senza necessità di una specifica quanto inutile nuova convocazione atta alla sola opposizione della firma finale"*. L'Ente, quindi, specificava che, in ossequio alla sopra esposta procedura, la Giunta comunale autorizzava il Presidente della delegazione trattante ad apporre anch'esso le firme alle pre-intese relative agli esercizi 2013 e 2014, che venivano apposte per entrambi gli anni in data 19 novembre 2015.

In proposito il Collegio osserva che, nell'ambito del settore pubblico *"contrattualizzato"*, il procedimento per la stipula dei contratti integrativi si fonda sui commi 3 e 3-bis, dell'articolo 40 del decreto legislativo n. 165 del 2001, i quali demandano al contratto nazionale la funzione di regolare i rapporti tra i due livelli di contrattazione, le procedure negoziali della contrattazione integrativa, nonché i relativi soggetti partecipanti. Ne consegue che le parti non possono assumere prassi in materia procedurale divergenti dalla disciplina contrattuale nazionale e per di più attribuire una sorta di efficacia alle pre-intese senza pervenire ad una sottoscrizione definitiva del contratto integrativo (articoli 4, 5 e 10 del CCNL del 1° aprile 1999, come sostituiti dall'articolo 4 del CCNL del 22 gennaio 2004). Qualsiasi altro adempimento in sostituzione della sottoscrizione non è sufficiente per il determinarsi degli effetti giuridici del contratto; è solo con la sottoscrizione definitiva che il contratto integrativo diventa giuridicamente efficace e può essere applicato a tutti gli istituti normativi ed economici, ivi disciplinati.

In ordine al fondo, sia per l'anno di riferimento 2013 che per quello del 2014, lo stesso è stato oggetto di incremento di risorse, ai sensi dell'articolo 15, comma 5 del CCNL 1° aprile 1999, rispettivamente per complessivi € 6.429,05 (€ 1.200,00 per riorganizzazione dei servizi demografici; € 5.229,05 per progetto di

potenziamento dei servizi di controllo finalizzati alla sicurezza urbana e stradale) e per complessivi € 4.459,28 (€ 1.200,00 per riorganizzazione dei servizi demografici; € 3.259,28 per progetto di potenziamento dei servizi di controllo finalizzati alla sicurezza urbana e stradale), e che la correlata attivazione dei nuovi servizi o l'accrescimento di quelli esistenti, nonché la relativa quantificazione, destinazione ed erogazione, sia avvenuta a fine 2015 sebbene si riferisse ad esercizi abbondantemente chiusi (2013 e 2014), peraltro in assenza della sancita sottoscrizione di un contratto definitivo.

In sede di chiarimenti istruttori l'Ente asseriva *"che l'Amministrazione abbia comunque bene operato, sia mantenendo il livello dei servizi erogati alla cittadinanza, sia perché ha rimandato ad un successivo momento il semplice atto formale della regolarizzazione, dal momento che non occorre la definizione di determinati obiettivi misurati da specifici indicatori in casi in cui si affidano specifiche responsabilità o si assegnano prestazioni lavorative attraverso un turno aggiuntivo; altresì, a giudicare dall'esperienza degli anni passati, le risorse decentrate mantengono solitamente una disponibilità sufficiente che ne permette il finanziamento"*.

Anche sul punto il Collegio evidenzia che l'incremento della parte variabile del fondo presuppone necessariamente un preventivo e specifico programma di attivazione di nuovi servizi o l'incremento di quelli esistenti, pertanto la quantificazione dell'incremento deve essere correlata alla rilevanza dei risultati attesi, nonché al maggiore impegno richiesto al personale coinvolto, quindi detti fattori devono essere regolati preventivamente e misurabili; inoltre, le risorse devono essere rese disponibili solo a consuntivo e sono erogate al personale in funzione del grado di effettivo conseguimento degli obiettivi raggiunti ai quali l'incremento è stato correlato, come risultante dalla relazione sulla *performance* o da altro analogo strumento di rendicontazione adottato dall'ente.

Il comma 1 dell'articolo 40-*bis* del decreto legislativo n. 165 del 2001 dispone che il controllo sulla compatibilità dei costi della contrattazione collettiva integrativa con i vincoli di bilancio e quelli derivanti dall'applicazione delle norme di legge, con particolare riferimento alle disposizioni inderogabili che incidono sulla misura e sulla corresponsione dei trattamenti accessori, venga effettuato dal collegio dei revisori dei conti, dal collegio sindacale, dagli uffici centrali di bilancio o dagli analoghi organi previsti dai rispettivi ordinamenti delle amministrazioni pubbliche. Il comma precisa, inoltre, che, qualora dai contratti integrativi derivino costi non compatibili con i vincoli di bilancio, si applichino le disposizioni di cui al precedente articolo 40,

comma 3-*quinquies*, sesto periodo (recupero nell'ambito della sessione negoziale successiva).

Infine, sulle risorse destinate ad "indennità di disagio ai videoterminalisti" sia per il 2013 che per il 2014 sebbene il vigente CCNL non contempli più tale tipologia e, nonostante sul punto anche il Revisore dei conti, nel rendere il proprio "Parere sulla compatibilità dei costi sulla contrattazione collettiva decentrata integrativa per i periodi 2013 e 2014", abbia evidenziato, tra l'altro, perplessità in ordine alla vigenza "dell'indennità per videoterminale".

Sull'indennità in discorso la Sezione rileva la presenza di differenti orientamenti. In particolare, i contrasti esistenti fra i pareri resi dall'ARAN e le risultanze delle verifiche ispettive del MEF-RGS, da un lato, con le pronunce dei giudici ordinari, dall'altro.

In base ai rapporti esistenti fra contratto decentrato e contratto nazionale (cfr. articolo 2, commi 2 e 3, e articolo 40 decreto legislativo n. 165 del 2001) la materia delle indennità è assoggettata ad un principio di tipicità, in base al quale è fatto divieto alle amministrazioni di attribuire al proprio personale emolumenti diversi da quelli specificamente previsti dalla contrattazione nazionale (o da eventuali disposizioni legislative). I margini di autonomia della contrattazione integrativa si devono limitare alla modalità di applicazione.

Nello specifico l'indennità di disagio (articolo 17, comma 2, lettera e), CCNL del 1° aprile 1999) è prevista per *"compensare l'esercizio di attività o in condizioni particolarmente disagiate"*. Varie sono le questioni che tale disposizione contrattuale ha posto (per un esame si rinvia ai pareri emessi dall'ARAN, nonché al citato documento MEF-RGS *"Le risultanze delle indagini svolte dai SIFIP in materia di spese di personale del comparto regioni ed enti locali"*).

Gli interventi normativi succedutisi al decreto legislativo n. 150 del 2009 non hanno trattato il tema del disagio, e il blocco della contrattazione collettiva nazionale non ha permesso un aggiornamento della disciplina.

Pertanto, l'unico riferimento normativo rimane il richiamato articolo 17, comma 2, lettera e), del CCNL del comparto Autonomie locali del 1° aprile 1999, ma, al di fuori dei "paletti" fissati dai contratti nazionali né le amministrazioni né la contrattazione decentrata possono istituire nuove indennità o utilizzare in modo distorto quelle esistenti.

La peculiarità dell'istituto del disagio che, a differenza del rischio, ha una valenza generale, è ravvisabile nella presenza di una condizione oggettiva del contesto ambientale nel quale si svolge la prestazione di lavoro.

L'art. 17, comma 2, lettera e), del CCNL del 1° aprile 1999 rinvia alla contrattazione decentrata la definizione dei presupposti che concretano l'esercizio di attività particolarmente disagiate e la relativa quantificazione.

Naturalmente il valore attribuito a qualunque indennità non può non osservare i principi posti dal decreto legislativo n. 165 del 2001, come rivisti dal decreto legislativo n. 150 del 2009. Sotto tale profilo va ribadito che anche l'erogazione dell'indennità di disagio (emolumento accessorio costituente una delle finalizzazioni previste dall'articolo 45 del decreto legislativo n. 165 del 2001) deve essere finalizzata ad assicurare *"adeguati livelli di efficienza e produttività dei servizi pubblici"* (articolo 40 comma 3-bis decreto legislativo n. 165 del 2001). Tale esigenza è presente nello stesso contratto collettivo nazionale del 1999, il cui articolo 17 dispone che le risorse decentrate debbano essere finalizzate a promuovere effettivi e significativi miglioramenti nei livelli di efficienza degli enti e di qualità dei servizi, mediante la realizzazione di piani di attività e di progetti. A tal fine, la tipologia di destinazione delle risorse è appositamente articolata (lettere da a) ad h) del comma 2 dell'articolo 17) al fine di permettere, in un equilibrato rapporto fra di esse, il conseguimento degli obiettivi di valorizzazione sia delle *performance* organizzative, sia di quelle individuali, che, infine, la tutela economica in caso di *"svolgimento di attività particolarmente disagiate ovvero pericolose o dannose per la salute"* (articolo 45 decreto legislativo n. 165 del 2001). L'adeguamento che il decreto legislativo n. 150 del 2009 ha imposto ai contratti integrativi non può non far osservare a questi ultimi almeno quelle norme e principi che sono attualmente già vigenti.

Risulta in sostanza necessario che il contratto integrativo di ente contenga una puntuale e analitica individuazione delle motivazioni per le quali l'utilizzo di un videotermine, di per sé non costituente un'attività disagiata, meriti l'erogazione dell'indennità di disagio prevista dal CCNL di comparto, pena la nullità della clausola del contratto integrativo che prevede tale emolumento, sanzione prevista dall'articolo 40, comma 3-*quinqies*, del decreto legislativo n. 165 del 2001.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Liguria

ACCERTA

sulla base dell'esame della relazione inviata dall'Organo di revisione economico-finanziaria del Comune di Taggia (IM) sul rendiconto consuntivo 2014:

- 1) la violazione dell'articolo 227, comma 2 TUEL, in relazione all'approvazione oltre il termine prescritto del rendiconto consuntivo relativo all'esercizio 2014;

2) la violazione delle norme che disciplinano la contrattazione integrativa;

DISPONE

la trasmissione della presente pronuncia al Sindaco del Comune di Taggia e, attraverso il sistema SIQUEL, al Collegio dei revisori dei conti, nonché la pubblicazione, ai sensi dell'art. 31 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, sul sito del Comune. Dispone, altresì, la trasmissione della presente pronuncia alla Procura regionale della Corte dei conti, ai sensi dell'articolo 52, comma 4 del decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174.

Così deciso in Genova, nella camera di consiglio del 12 aprile 2017.

Il Presidente f.f. relatore
Angela Pria
Firmato digitalmente

Depositata in segreteria il 24.7.2017
Il funzionario preposto
Antonella Sfettina