



Corte dei Conti

Sezione Regionale di Controllo per la Toscana

composta dai magistrati:

Roberto TABBITA	presidente
Paolo PELUFFO	consigliere
Nicola BONTEMPO	consigliere
Laura D'AMBROSIO	consigliere
Marco BONCOMPAGNI	consigliere
Mauro NORI	consigliere, relatore

nell'adunanza del 15 febbraio 2017,

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

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 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, 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;

VISTO il regolamento (14/2000) per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti in data 16 giugno 2000 e successive modifiche;

VISTA la convenzione stipulata il 16 giugno 2006 tra Sezione regionale, Consiglio delle autonomie locali e Giunta regionale Toscana in materia di "ulteriori forme di collaborazione" tra Corte ed autonomie, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della citata legge n. 131 del 2003;

UDITO il relatore, Cons. Mauro Nori;

FATTO

Con nota del 30 novembre 2016, prot. 2863, inoltrata a mezzo posta certificata, il Consiglio delle Autonomie Locali inoltrava alla Sezione richiesta di parere avanzata dal comune di Larciano, avente ad oggetto l'interpretazione dell'art. 1 comma 236 della l. 208 del 28 dicembre 2015.

In particolare, l'ente chiede se :

1. il limite del trattamento economico accessorio di cui alla legge n. 208/2015, art. 1, comma 236, si applica anche all'indennità di posizione ed alla retribuzione di risultato erogate ai titolari di posizione organizzativa e finanziate con risorse a carico del bilancio dell'ente;
2. tale limite va verificato direttamente per il fondo delle risorse decentrate e per l'indennità di posizione e risultato oppure se è sufficiente il rispetto del limite nel complesso di tali risorse (fondo risorse decentrate + posizione e risultato);
3. per il calcolo di tale limite l'ente "B" possa portare in diminuzione l'importo rimborsatogli dall'ente "A" a titolo di indennità di posizione e retribuzione di risultato e se pertanto l'ente "A", per il calcolo di tale limite, debba tenere conto dell'importo che rimborsa all'ente "B";
4. il confronto fra il fondo per indennità di retribuzione e risultato dell'anno 2015 e quello previsto per l'anno 2016 debba essere effettuato sulla spesa effettivamente sostenuta o su quella annualizzata;

DIRITTO

Occorre verificare in via preliminare l'integrazione dei necessari requisiti di ammissibilità, sia sotto il profilo soggettivo, con riferimento alla legittimazione dell'organo richiedente, sia sotto il profilo oggettivo, concernente l'attinenza alla materia della contabilità pubblica e la generalità ed astrattezza del quesito.

Nel caso in esame, il parere è ammissibile sotto il profilo soggettivo, in quanto inoltrato dal legale rappresentate dell'ente, per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali. Parimenti, risulta integrato anche il presupposto oggettivo, trattandosi di questione generale rientrante nella contabilità pubblica, secondo la nozione offerta nelle deliberazioni n. 54 del 17 novembre 2010 delle Sezioni Riunite e n. 5 del 10 marzo 2006 della Sezione Autonomie.

In particolare, la norma di cui all' art. 1 comma 236 della l. 208 del 28 dicembre 2015, così dispone: *"Nelle more dell'adozione dei decreti legislativi attuativi degli articoli 11 e 17 della legge 7 agosto 2015, n. 124, con particolare riferimento all'omogeneizzazione del trattamento economico fondamentale e accessorio della dirigenza, tenuto conto delle esigenze di finanza pubblica, a decorrere dal 1° gennaio 2016 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, e successive modificazioni, non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2015 ed è, comunque, automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio, tenendo conto del personale assumibile ai sensi della normativa vigente"*.

In particolare, tale disposizione - che riprende la struttura normativa del precedente art. 9, comma 2-bis, del d.l. n. 78 del 2010, convertito con modificazioni dalla l. n. 122 del 2010 - stabilisce un limite all'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, nell'ottica del contenimento della spesa pubblica per il personale. Detto ammontare, infatti:

- a) non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2015;
- b) deve essere automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio (tenendo conto in tal caso anche del personale assumibile ai sensi della normativa vigente).

Tale previsione di carattere generale costituisce il limite massimo per lo stanziamento di risorse destinate al trattamento accessorio del personale (al riguardo, si vedano: deliberazione delle Sezioni Riunite n. 51/2011, deliberazione della Sezione Autonomie n. 26/2014, deliberazioni della Sezione di controllo per la Lombardia n. 205/2016, 145/2016 e n. 123/2016).

Ciò premesso con riferimento al quesito in oggetto, l'espressione letterale usata dal legislatore al citato art. 1, comma 236 della legge 208/2015 "*l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale*" - che come già citato riprende la struttura normativa del precedente art. 9, comma 2-bis, del d.l. n. 78 del 2010 e ss. - esprime la volontà precettiva di perimetrare nella fattispecie normativa in esame ogni genere di risorse destinate alla copertura degli oneri accessori del personale.

Sul medesimo oggetto aveva già avuto modo di esprimersi la Sezione delle Autonomie - con una pronuncia di indirizzo - in merito alle divergenze interpretative tra la sezione regionale di controllo per il Veneto (del. N. 717/2012/PAR), secondo la quale l'art. 9, comma 2-bis, non facendo espresso riferimento al "fondo" per il finanziamento della contrattazione integrativa, includerebbe nel trattamento accessorio tutti gli emolumenti corrisposti a tale titolo indipendentemente dalla loro allocazione in bilancio, e le Sezioni di controllo per la Lombardia (del. N. 59/2012/PAR) e la Liguria (del. N. 17/2014/PAR), il cui avviso contrario troverebbe fondamento in una pronuncia nomofilattica delle Sezioni riunite (QM 51/CONTR/11), da cui emergerebbe che la latitudine operativa della disposizione vincolistica non possa andare oltre le risorse del fondo.

Alla base dell'accennato contrasto interpretativo tra le richiamate sezioni regionali di controllo è la particolare disciplina prevista dal CCNL 31 marzo 1999, per il personale del comparto Regioni ed autonomie locali.

La disciplina contrattuale del comparto in esame prevede, un doppio regime di finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato per i titolari di posizione organizzativa, il quale opera in ragione della presenza o meno delle posizioni dirigenziali nell'ambito della struttura degli enti. Infatti, mentre i Comuni che dispongono di dirigenza devono far gravare il finanziamento delle retribuzione accessoria delle posizioni organizzative esclusivamente sulle risorse stabili del fondo per le risorse decentrate, i Comuni privi di posizioni dirigenziali, potendo individuare

direttamente in bilancio le relative risorse, non sono tenuti ad applicare, in tale fattispecie, il normale regime della contrattazione integrativa.

La Sezione delle autonomie, nella delibera n. 26 del 6 ottobre 2014, osserva che *“la determinazione del contenuto precettivo del citato art. 9, comma 2-bis, del d.l. n. 78/2010, convertito in legge n. 122/2010, non può non tenere in debita considerazione, anzitutto, l’espressione letterale adoperata dal legislatore per demarcare l’ambito applicativo della disposizione in esame. Invero, l’impiego di termini dal valore semantico generale ed omnnicomprensivo contenuti nell’espressione “....l’ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale” denota una evidente volontà di ricomprendere nella fattispecie normativa ogni genere di risorse funzionalmente destinate ad offrire copertura agli oneri accessori del personale senza alcuna considerazione per l’origine o la provenienza delle risorse se non sotto il profilo della presenza di un vincolo di destinazione giuridicamente rilevante.*

In questo senso, occorre riconoscere che tanto le risorse del bilancio imputate al fondo, quanto le risorse direttamente stanziare in bilancio a copertura degli oneri relativi alle posizioni organizzative nei Comuni privi di qualifiche dirigenziali presentano le medesime caratteristiche funzionali di destinazione e sono idonee ad incrementare la spesa per il trattamento accessorio del personale in ragione del loro concreto utilizzo”.

Alla luce di tali considerazioni, sul punto n. 1 di tale richiesta di parere questa Sezione, ritiene che nella quantificazione del tetto di spesa rientrino anche le somme stanziare in bilancio e destinate al trattamento accessorio del personale, ancorchè finanziate con risorse a carico del medesimo bilancio dell’ente.

Analogamente, e con riferimento al punto n. 2 della richiesta di parere, questa Sezione non ritiene rinvenire nel dettato delle disposizioni in esame un limite distinto tra il fondo delle risorse decentrate e le poste contabili del bilancio dell’ente per l’indennità di posizione e risultato, limitandosi, la norma in esame, nel suo tenore letterale ad una previsione di carattere generale sul contenimento della spesa per tali tipologie di risorse.

La portata generale della formulazione normativa sui risparmi da conseguire, dalla pubblica amministrazione per tali tipologie di spese, consente di poter affermare, in risposta al punto n. 3 del presente quesito che il limite di spesa posto, per quegli enti che si “associano” mediante convenzione per l’utilizzo del personale, va calcolato sul complesso delle spese destinate al salario accessorio sostenuto dagli enti associati.

Pertanto, nel caso di specie, l’ente “B”, per la definizione del proprio limite di spesa, potrà senz’altro portare in diminuzione l’importo rimborsatogli dall’ente “A”, ma per converso l’ente “A” non potrà neutralizzare tale somma ai fini del calcolo della propria misura del limite di spesa. Nel caso contrario infatti si determinerebbe un aggiramento delle prescrizioni normative su tali vicoli di spesa. Non convince, pertanto, la tesi più restrittiva che impedirebbe lo scomputo delle somme ricevute dall’ente “A” in quanto, la ratio della disposizione che inserisce nell’ordinamento dell’amministrazione pubblica la facoltà dell’utilizzo di risorse umane a cura di un’altra amministrazione pubblica è esattamente quello di utilizzare risorse di altre

amministrazioni pubbliche allo scopo di razionalizzare ed ottimizzare l'impiego delle risorse collocate nel perimetro della pubblica amministrazione.

In merito alla portata dei termini di riferimento tra il criterio della spesa effettivamente sostenuta e la spesa annualizzata, di cui al punto n. 4 della presente richiesta di parere, è opportuno sinteticamente richiamare l'interpretazione che la Sezione delle autonomie ha fornito in merito alle disposizioni vincolistiche in materia di spesa del personale, anche alla luce dell'evoluzione ordinamentale intervenuta per effetto del d.lgs. 23 giugno 2011 n. 188, recante la novella legislativa sull'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi (Ssez. autonomie n. 16 del 2 maggio 2016).

La Sezione delle autonomie già nel 2014 con la deliberazione n. 25, richiamata dalla deliberazione n. 27 del 2015 della medesima Sezione, aveva enunciato il seguente principio di diritto :*"A seguito delle novità introdotte dal nuovo art. 1, comma 557-quater, della legge n. 296/2006, il contenimento della spesa di personale va assicurato rispetto al valore medio del triennio 2011/2013, prendendo in considerazione la spesa effettivamente sostenuta in tale periodo, senza cioè, alcuna possibilità di ricorso a conteggi virtuali. Nel delineato contesto, le eventuali oscillazioni di spesa tra un'annualità e l'altra, anche se causate da contingenze e da fattori non controllabili dall'ente, trovano fisiologica compensazione nel valore medio pluriennale e nell'ampliamento della base temporale di riferimento"*

Pertanto, il criterio di riferimento della spesa effettivamente sostenuta è - per la disposizione normativa di carattere generale qui richiamata all'art. 1, comma 557-quater della legge n. 296/2013 -, quella del valore medio del triennio 2011/2013, senza alcuna possibilità di ricorso a conteggi virtuali, come confermato nella citata deliberazione n. 16/2016 della Sezione autonomie che sul punto pronuncia il seguente principio di diritto :*"Secondo la vigente disciplina in materia di contenimento della spesa del personale permante, a carico degli enti territoriali, l'obbligo di riduzione di cui all'art. 1, comma 557, l. n. 296/2006, secondo il parametro individuato dal comma 557-quater, da intendere in senso statico, con riferimento al triennio 2011-2013."*

La norma qui richiamata dalla legge n. 124/2015 che prevede che *"a decorrere dal primo gennaio 2016 l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, d. lgs 165/2001 e ss.mm, non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2015, ed è, comunque automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio, tenendo conto del personale assumibile ai sensi della normativa vigente"*, ad avviso di questa Sezione va interpretata nel senso che il limite fissato dalla spesa 2015, se correttamente calcolato nel rispetto del citato 557-quater, è un limite statico, modificabile, esclusivamente per le spese afferenti il trattamento accessorio del personale globalmente inteso, in misura proporzionale additiva o diminutiva in relazione alla capacità assunzionale o alle riduzioni di personale in servizio dell'ente in questione.

* * *

Nelle sopra esposte considerazioni è il deliberato della Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Toscana - in relazione alla richiesta formulata dal comune

di Larciano, trasmessa in data 30 novembre 2016, prot. 2863, inoltrata a mezzo posta certificata.

Copia della presente deliberazione è trasmessa Presidente del Consiglio delle autonomie locali della Toscana e, per conoscenza, al Sindaco del comune di Larciano ed al Presidente del relativo Consiglio.

Firenze, 15 febbraio 2017

L'estensore
f.to Mauro Nori

Il presidente
f.to Roberto Tabbita

Depositata in Segreteria il 15 febbraio 2017
Il funzionario preposto al Servizio di supporto
f.to Claudio Felli