



LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott.ssa Simonetta Rosa	Presidente
dott. Gianluca Braghò	Consigliere
dott.ssa Laura De Rentiis	Primo Referendario
dott. Donato Centrone	Primo Referendario
dott. Andrea Luberti	Primo Referendario
dott. Paolo Bertozzi	Primo Referendario
dott. Cristian Pettinari	Referendario
dott. Giovanni Guida	Referendario
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	Referendario (relatore)

nell'adunanza in camera di consiglio del giorno 12 aprile 2016 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

Vista la nota 3 marzo 2016 con la quale il Presidente della Provincia di Lodi ha rivolto alla Sezione una richiesta di parere ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per la camera di consiglio odierna per deliberare sulla sopra indicata richiesta;

Udito il magistrato relatore, dott.ssa Sara Raffaella Molinaro;

PREMESSO IN FATTO

Il Presidente della Provincia di Lodi ha formulato una richiesta di parere in merito alla retribuzione di posizione e di risultato dei titolari di posizione organizzativa. In particolare il rappresentante dell'ente ha chiesto *“se, a seguito della soppressione di tutti i posti di qualifica dirigenziale previsti nella dotazione organi dell'Ente, sia possibile avvalersi della disciplina contrattuale prevista dall'art.11 del CCNL del 31.3.1999 provvedendo quindi con risorse a carico del bilancio al parziale finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato per i titolari di posizione organizzativa, non gravando quindi esclusivamente sulle risorse decentrate stabili, di cui all'art.31, comma 2, del CCNL del 22.1.2004 in deroga anche ai limiti disposti dal comma 236 della Legge di Stabilità 2016”*.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. La richiesta di parere risulta ammissibile sotto il profilo soggettivo e procedurale in quanto sottoscritta dal Presidente della Provincia di Lodi, organo legittimato a rappresentare l'Ente in virtù dell'art. 1, comma 55, della legge n. 56 del 2014.

2. Quanto all'ammissibilità della stessa sotto il profilo oggettivo, le relative valutazioni richiedono nel caso specifico un'attenta riflessione e alcune precisazioni.

In linea generale, il positivo esercizio, da parte delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, della funzione consultiva di cui al citato art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, è subordinato alla riconducibilità delle questioni proposte nell'alveo della materia della "contabilità pubblica", nonché alla sussistenza nell'istanza di parere delle altre condizioni individuate nelle pronunce di orientamento generale, rispettivamente, delle Sezioni riunite in sede di controllo (deliberazione n. 54/CONTR/10) e della Sezione delle autonomie (deliberazioni n. 5/AUT/2006, n. 9/AUT/2009 e n. 3/SEZAUT/2014/QMIG).

Nelle succitate pronunce è stabilito il principio che materie, nel loro nucleo originario estranee alla contabilità pubblica, possono essere ricondotte in tale ambito, avendo riguardo ad una visione dinamica del concetto, che sposti l'ottica dalla gestione strettamente intesa agli equilibri di bilancio ed alla funzione di coordinamento della finanza pubblica.

Pertanto, la funzione consultiva delle sezioni regionali può svolgersi con riferimento a quesiti che involgono tematiche connesse alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica e in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria degli enti e sui pertinenti equilibri di bilancio.

Nel caso di specie la richiesta di parere, pur formulata nei termini di un solo quesito, necessita, per poter essere evasa, di essere scomposta in due distinti profili.

Il primo profilo attiene alla possibilità di avvalersi della disciplina contrattuale prevista dall'art.11 del CCNL del 31.3.1999.

Con riferimento alle richieste di parere aventi ad oggetto l'interpretazione di disposizioni contenute in CCNL, il consolidato orientamento della giurisprudenza delle Sezioni regionali di controllo formatosi nell'esercizio dell'attività consultiva (cfr. Sez. Emilia-Romagna 156/2012/PAR, Sez. Umbria 63/2015/PAR e 146/2014/PAR; Sez. Marche 26/2014/PAR, Sez. Piemonte 238/2014/PAR), uniformandosi agli orientamenti espressi dalle Sezioni Riunite (50/CONTR/2010) e Sezione Autonomie (5/AUT/2006), esclude che sulla materia de qua le Sezioni regionali possano rendere pareri in ragione della esistenza di una specifica disciplina di legge. L'articolo 46 d.lgs. n. 165/2001 attribuisce all'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) una specifica funzione in tema di interpretazione delle clausole dei contratti collettivi ai fini di una loro uniforme applicazione.

Sulla base di questa premessa si ritiene oggettivamente inammissibile il primo aspetto del quesito proposto.

Il secondo aspetto del quesito riguarda la possibilità di derogare ai limiti imposti dall'art. 1, comma 236 della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016).

Tale secondo aspetto rientra, dal punto di vista oggettivo, nella materia della contabilità pubblica. Il Collegio ritiene, pertanto, di poter esprimere il proprio avviso con riferimento al solo secondo profilo della questione proposta dalla Provincia di Lodi.

Competerà poi all'Ente istante trarre, dagli spunti interpretativi in tal modo sviluppati, gli elementi di giudizio idonei ad orientare le proprie scelte concrete nel settore istituzionale in questione.

3. Nell'ottica delineata, l'esame nel merito della questione deve prendere le mosse dalla legge di stabilità 2016. Segnatamente il legislatore, tenuto conto delle esigenze di finanza pubblica, ha stabilito, con il comma 236 dell'art. 1, che - 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) - 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.

Tale disposizione ripropone quasi integralmente la formula contenuta nell'art. 9, comma 2 *bis*, del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, introdotto dalla legge di conversione 30 luglio 2010, n. 122, il cui dispositivo, dopo le modifiche apportate dall'art. 1, comma 456, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 ad eccezione del parametro di riferimento, individuato, con la normativa contenuta nella legge di stabilità 2016, nell'esercizio 2015, anziché nell'esercizio 2010, e dell'estensione temporale del "blocco", individuato attualmente nel tempo necessario per l'adozione dei decreti legislativi di cui agli artt. 11 e 17 della legge n. 124/2015, anziché nell'orizzonte temporale predefinito negli anni 2011-2013, con successiva proroga di un anno, nonché nel riferimento al personale "assumibile ai sensi della normativa vigente".

La norma contenuta nel previgente nell'art. 9, comma 2 *bis* prevedeva che "A decorrere dal 1° gennaio 2011 e sino al 31 dicembre 2014 l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, non può superare il corrispondente importo dell'anno 2010 ed è, comunque, automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio. A decorrere dal 1° gennaio 2015, le risorse destinate annualmente al trattamento economico accessorio sono decurtate di un importo pari alle riduzioni operate per effetto del precedente periodo".

Mentre sull'interpretazione dell'ultimo periodo della suddetta disposizione si richiamano le deliberazioni di questa Sezione nn. 297 e 379 del 2015, sull'interpretazione del primo periodo, come vigente dal 2010 al 2014, - riproposto quasi integralmente con l'esaminando comma 236 dell'art. 1 della legge di stabilità 2016 -, può farsi rinvio alla Circolare del Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ragioneria generale dello Stato, n. 12 del 15 aprile 2011, nonché alle deliberazioni della Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo n. 51/2011/QM, e Sezione delle Autonomie n. 26/2014/QMIG. In particolare, con deliberazione n. 26/2014 la Sezione Autonomie ha enunciato il principio per cui le risorse del bilancio che i Comuni di minore dimensione demografica destinano, ai sensi dell'art. 11 del CCNL 31 marzo 1999, al finanziamento del trattamento accessorio degli incaricati di posizioni organizzative in strutture prive di qualifiche dirigenziali, rientrano nell'ambito di applicazione dell'art. 9, comma 2-bis, del d.l. 31 maggio 2010, n. 78.

Al riguardo con la medesima deliberazione è stato sottolineato come l'impiego dell'espressione "...ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale" - espressione contenuta nel vigente comma 236, il quale ripropone il vincolo già contenuto nel primo periodo del comma 2 bis, art. 9, d.l. 78/2010, seppur con le differenze sopra indicate - mostri la 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. In questo senso rilevano 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, presentando le medesime caratteristiche funzionali di destinazione e l'idoneità ad incrementare la spesa per il trattamento accessorio del personale in ragione del loro concreto utilizzo. Ne discende che nel computo del tetto di spesa rientrano tutte le risorse stanziare in bilancio con vincolo di destinazione al trattamento accessorio del personale, indipendentemente da eventuali risorse derivanti da maggiori entrate. Se, dunque, il legislatore ha inteso adoperare locuzioni quali "...l'ammontare complessivo delle risorse..." destinate al "...trattamento accessorio del personale" è perché ha voluto comprendere nel limite stabilito anche le eventuali entrate ulteriori rispetto a quelle presenti nei fondi delle risorse decentrate.

P.Q.M.

nelle esposte considerazioni è il parere della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Lombardia.

Il Relatore
(dott.ssa Sara Raffaella Molinaro)

Il Presidente
(dott.ssa Simonetta Rosa)

Depositata in Segreteria
Il 30.04.2016
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)