



LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott. Giancarlo Astegiano	Presidente f.f.
dott. Luigi Burti	Consigliere
dott.ssa Laura De Rentiis	Primo Referendario
dott. Donato Centrone	Primo Referendario
dott. Paolo Bertozzi	Primo Referendario
dott. Cristian Pettinari	Referendario
dott. Giovanni Guida	Referendario (relatore)
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio del 14 dicembre 2016 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

Vista la nota del 14 novembre 2016, prot. n. 183090, con la quale il Sindaco del Comune di Brescia 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 l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta del sindaco del comune sopra citato;

Udito il relatore dott. Giovanni Guida;

PREMESSO IN FATTO

Il Sindaco del Comune di Brescia, in riferimento al disposto del comma 236 dell'art.1 della Legge n. 208/2015, ha posto un quesito in merito a «*come debba essere interpretata la disposizione richiamata, in particolare per quanto concerne l'impatto, sulla riduzione del salario accessorio, del concetto di personale "assumibile"*». Al riguardo ha rappresentato che:

- 1) *“La norma in questione pare innovativa, rispetto a quanto disposto in precedenza dall'art. 9, comma 2 bis, del D.L. n. 78/2010, per la parte riferita alla possibilità di considerare, nell'ambito della riduzione del personale in servizio, anche il personale assumibile ai sensi della normativa vigente”;*
- 2) *“Ad avviso della scrivente Amministrazione, l'innovazione normativa in argomento non può essere ricondotta ad una mera ratifica della possibilità, già avallata dalla Corte dei Conti e dalla Ragioneria Generale dello Stato in vigenza dell'art. 9, comma 2bis, del D.L. n. 78/2010 (e, di fatto, comunque evincibile dalla norma medesima), di costituire i fondi del trattamento accessorio ad inizio anno tenendo conto delle assunzioni e cessazioni programmate nell'anno e*

di operare una rettifica alla fine dell'esercizio per adeguare il fondo alle assunzioni e cessazioni effettivamente intervenute. Al contrario, si ritiene che, anche alla luce del quadro di perdurante blocco delle assunzioni nel 2016 (per il riassorbimento del personale provinciale) e dell'incertezza sulla data di ripristino, in corso d'anno, delle ordinarie facoltà assunzionali, il legislatore abbia inteso concedere agli Enti in "chiave premiante" la possibilità di ricomprendere nel calcolo del personale in servizio al 31/12/2016, ai fini della determinazione della semisomma per la decurtazione del fondo in modo proporzionale alla riduzione del personale in servizio, anche le unità di personale già inserite nel Programma triennale dei fabbisogni del personale 2016-18 (Piano occupazionale 2016), indipendentemente dallo loro effettiva assunzione entro fine anno, tenuto conto anche del fatto che tale atto di programmazione (per il quale sono stati chiamati a rendere parere anche i revisori dei conti) non può che essere stato adottato non solo nel rispetto della disciplina vincolistica in tema di assunzioni del personale, ma anche del budget assunzionale normativamente consentito per ogni Ente e delle effettive compatibilità di bilancio;

- 3) viene, altresì, proposto uno schema esemplificativo a dimostrazione che la tesi avanzata dal comune istante determinerebbe una minore decurtazione del fondo del salario accessorio del personale nel 2016 (rispetto al 2015).

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Secondo ormai consolidati orientamenti assunti dalla Magistratura contabile in tema di pareri da esprimere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, occorre verificare in via preliminare se la richiesta di parere presenti i necessari requisiti di ammissibilità, sia sotto il profilo soggettivo, con riferimento alla legittimazione dell'organo richiedente, sia sotto il profilo oggettivo, concernente l'attinenza dei quesiti alla materia della contabilità pubblica.

1.1. La richiesta di parere deve essere dichiarata soggettivamente ammissibile, in quanto formulata dal Sindaco del Comune interessato.

1.2. La stessa è parimenti ammissibile sotto il profilo oggettivo, essendo le questioni interpretative proposte riconducibili alla nozione di "contabilità pubblica" strumentale all'esercizio della funzione consultiva delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, e sussistendo, altresì, tutti gli altri requisiti individuati nelle pronunce di orientamento generale, rispettivamente, delle Sezioni riunite in sede di controllo (cfr. in particolare deliberazione n. 54/CONTR/10) e della Sezione delle autonomie (cfr. in particolare deliberazioni n. 5/AUT/2006, n. 9/AUT/2009 e n. 3/SEZAUT/2014/QMIG).

2. Nel merito il quesito posto dal Comune istante verte, come sopra rappresentato, sulla corretta interpretazione del disposto del comma 236 dell'art.1 della Legge n. 208/2015, che così statuisce:

"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”.

2.1. Il Comune istante chiede di sapere, in particolare, se la parte finale della suddetta disposizione possa essere interpretata nel senso di *“concedere agli Enti in "chiave premiante" la possibilità di ricomprendere nel calcolo del personale in servizio al 31/12/2016, ai fini della determinazione della semisomma per la decurtazione del fondo in modo proporzionale alla riduzione del personale in servizio, anche le unità di personale già inserite nel Programma triennale dei fabbisogni del personale 2016-18 (Piano occupazionale 2016), indipendentemente dallo loro effettiva assunzione entro fine anno, tenuto conto anche del fatto che tale atto di programmazione (per il quale sono stati chiamati a rendere parere anche i revisori dei conti) non può che essere stato adottato non solo nel rispetto della disciplina vincolistica in tema di assunzioni del personale, ma anche del budget assunzionale normativamente consentito per ogni Ente e delle effettive compatibilità di bilancio”.* Alla base di questa ricostruzione vi sarebbe la valenza innovativa che dovrebbe riconoscersi a questa disposizione rispetto a quanto previsto dall’art. 9, comma 2 bis, del D.L. n. 78/2010.

2.2. Deve preliminarmente evidenziarsi come la disposizione in esame è stata di recente oggetto di esegesi da parte della Sezione delle Autonomie di questa Corte (deliberazione n. 34/SEZAUT/2016/QMIG), che ha, in particolare, messo in luce come «la struttura del nuovo vincolo di spesa ricalchi fedelmente, fatto salvo il diverso riferimento temporale, la lettera dell’art. 9, comma 2-bis, del decreto-legge n. 78/2010. [...] In termini sostanziali, gli aspetti innovativi della nuova formulazione concernono locuzioni normative riconducibili ai seguenti punti:

- 1) il richiamo espresso delle due condizioni presupponenti la reiterazione del tetto di spesa, vale a dire, il lasso temporale necessario all’adozione dei decreti legislativi attuativi della riforma in materia di personale della Pubblica amministrazione e la sopravvenienza di particolari esigenze di finanza pubblica;
- 2) l’inserimento dell’inciso *“tenendo conto del personale assumibile ai sensi della normativa vigente”*;
- 3) l’assenza di una analoga previsione diretta a consolidare nel tempo le riduzioni operate al trattamento accessorio per effetto della intervenuta riduzione del personale in servizio (previsione contenuta nel periodo finale del comma 2-bis del decreto-legge n. 78 del 2010, come introdotta dal comma 456 della legge n. 147/2013).

[...] In ordine all’inciso che collega automaticamente le risorse del fondo per la contrattazione integrativa non più solo alle riduzioni del personale in servizio, ma anche alle possibili assunzioni ai sensi della normativa vigente, ciò trova plausibile spiegazione nell’esigenza di introdurre un correttivo alla proporzionalità della riduzione dei fondi inteso a salvaguardare le facoltà assunzionali nel frattempo concesse dall’art. 3, comma 5, del decreto-legge n. 90/2014 (come ridotte, a decorrere dal 2016, ai sensi dell’art. 1, comma 228, L. n. 208/2015) ovvero riferite alle annualità precedenti oggetto di proroga legislativa. L’introduzione di tale correttivo non sembra, comunque, alterare i restanti principi applicativi su cui si è costruito il parametro di riferimento introdotto dal comma 2-bis del decreto-legge n. 78/2010. [...] Considerati nel loro insieme, i tre elementi innovativi che caratterizzano il disposto di cui al comma 236 esprimono, dunque, l’intenzione di prorogare l’operatività del precedente sistema vincolistico in attesa della preannunciata riforma del

settore. In questa ottica, non possono che trovare conferma anche le connesse modalità attuative del predetto tetto di spesa, quali si sono andate consolidando nel tempo in virtù degli apporti giurisprudenziali intervenuti in materia».

2.3. I principi ermeneutici ora richiamati appaiono orientare, in vero, anche la risoluzione del quesito interpretativo posto dal Comune istante, confermando la percorribilità dell'esegesi proposta nella richiesta di parere. Come, infatti, evidenziato dalla Sezione per le Autonomie di questa Corte, l'inserzione dell'inciso in esame - *“tenendo conto del personale assumibile ai sensi della normativa vigente”* - costituisce un elemento di novità rispetto al previgente quadro disciplinatorio, per il resto sostanzialmente confermato. L'applicazione dei generali canoni che reggono l'interpretazione normativa impongono, come noto, di non attribuire alla disposizione *“altro senso che quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse”*. Ne deriva che, a seguito della novella in esame, non appare trovare alcun addentellato normativo la necessità di compiere una rettifica alla fine dell'esercizio per adeguare il fondo alle assunzioni effettivamente intervenute. A prescindere, dunque, dal ricorso a criteri interpretativi teleologici, non necessari in questa sede, la lettera della disposizione in esame appare militare per il riferimento al personale astrattamente assumibile, indipendentemente, dunque, dalla sua effettiva assunzione entro fine anno. Ai fini dell'individuazione di tale parametro appare corretto il riferimento all'individuazione posta in essere nel Programma triennale dei fabbisogni del personale 2016-18 (Piano occupazionale 2016), che deve essere adottato, come giustamente ricordato dal Comune di Brescia, non solo nel rispetto della disciplina vincolistica in tema di assunzioni del personale, ma anche del budget assunzionale normativamente consentito per ogni Ente e delle effettive compatibilità di bilancio.

P.Q.M.

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore
(dott. Giovanni Guida)
Astegiano)

Il Presidente f.f.
(dott. Giancarlo

Depositata in Segreteria
Il 15/12/2016
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)