



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 7 luglio 2017, composta da:

Dott.ssa Diana CALACIURA	Presidente
Dott. Giampiero PIZZICONI	Primo Referendario
Dott. Tiziano TESSARO	Primo Referendario, relatore
Dott.ssa Elisabetta USAI	Referendario

VISTO l'art. 100, secondo comma, 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;

VISTO il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria la Sezione regionale di controllo;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131 recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3", ed, in particolare, l'art. 7, comma 8°;

VISTI gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004, integrati dalla Deliberazione n. 54/CONTR del 17 novembre 2010 delle Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti;

VISTA la richiesta di parere inoltrata dal Comune di Salara prot. n. 2883 del 20/06/2017, prot. Cdc n. 9554 del 20/06/2017;

VISTA l'ordinanza n. 40/2017 con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna seduta;

UDITA la relazione del magistrato relatore dott. Tiziano Tessaro,

FATTO

Il Comune di Salara, con nota prot. 2883 del 20/06/2017, a firma del Sindaco, formula un quesito a questa Corte volto ad avere indicazioni in merito alla questione qui di seguito descritta.

Dopo aver premesso che nell'anno 2016, nel rispetto del vincolo di cui all'art. 1 comma 236 Legge 208/2015 presso il Comune di Salara è stato costituito con delibera di giunta municipale n. 63 del 12/09/2016 un fondo per la contrattazione decentrata di importo pari ad € 30.169,86 di cui € 22.269,86 di parte stabile ed € 7.900,00 di parte variabile (ex art. 15 c. 5 ccnl 01/04/1999), il Comune, a seguito di una articolatissima ricostruzione dei fatti - in cui precisa che la quota di fondo a disposizione da attribuire al personale dipendente secondo le indicazioni di

cui alla delibera di giunta municipale n. 11 del 18/02/2016 di approvazione del P.E.G contenente il piano delle performance 2016-2018 risulta essere quantificata in € 9.285,20 (di cui parte stabile euro 1.385,20 e parte variabile 7.900,00), mentre con la parte stabile detratte le risorse necessarie al finanziamento delle progressioni orizzontali precedentemente attribuite e dell'indennità di comparto sono state finanziate le indennità di procedimento, l'indennità di maneggio valori, l'indennità di disagio e l'indennità di turno per complessivi € 20.884,66 - formula uno specifico quesito se, alla luce di quanto esposto, sia possibile per l'Ente procedere all'erogazione dell'intera quota di fondo a disposizione. Ciò in quanto, secondo quanto testualmente rappresentato nel quesito, Nonostante la parte pubblica e le organizzazioni sindacali si siano incontrate in data 10/10/2016 e 21/11/2016 non si è pervenuti alla definizione dei rapporti convenzionali entro l'anno 2016 ma, si è proceduto con la sottoscrizione di un atto unilaterale della sola delegazione trattante di parte pubblica in data 27 febbraio 2017".

A tal fine, con la richiesta di parere di che trattasi, il Sindaco - sottolineando che il nuovo art. 23 del D. Lgs. n. 75/2017 prevede che "Nelle more di quanto previsto dal comma 1, ai 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" - chiede se il tetto previsto per l'anno 2017 si dovrà riferire all'importo del fondo 2016 costituito come da delibera di giunta municipale incrementato della spesa per le Indennità di posizione organizzativa e di risultato, oppure, al totale di quanto effettivamente liquidato di competenza dell'anno 2016.

DIRITTO

La richiesta del Comune di Salara (RO) è stata espressamente formulata ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 131/2003. Occorre, in via preliminare, valutare la sussistenza dei presupposti di legittimazione attiva con riguardo sia all'ente interessato a ricevere il parere sia all'organo che formalmente lo ha richiesto.

Con deliberazione del 27 aprile 2004 la Sezione delle Autonomie della Corte dei conti ha adottato gli indirizzi ed i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, affermando che, ai fini dell'ammissibilità della richiesta, accanto alle condizioni soggettive, devono sussistere anche condizioni oggettive consistenti, in particolare, nell'attinenza con la materia della contabilità pubblica

(in base al citato art. 7, comma 8, della legge 131/2003) e con il carattere generale e astratto della questione sottostante il quesito.

Dal punto di vista soggettivo la richiesta è sicuramente ammissibile in quanto proviene dall'organo politico di vertice e rappresentante legale dell'Ente, ai sensi dell'art. 50, comma 2, del TUEL.

Circa la sussistenza del presupposto oggettivo, occorre verificare l'aderenza della questione al concetto di contabilità pubblica.

Come è già stato ricordato, in base all'art. 7, comma 8, della legge 131/2003, la funzione consultiva è circoscritta alla materia della contabilità pubblica.

Orbene, qualsiasi attività amministrativa può avere riflessi finanziari e, quindi, ove non si adottasse una nozione tecnica del concetto di contabilità pubblica, s'incorrerebbe in una dilatazione dell'ambito oggettivo della funzione consultiva, rendendo la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti organo di consulenza generale dell'amministrazione pubblica.

Sul punto, vengono in ausilio gli indirizzi ed i criteri generali della Sezione delle Autonomie, approvati il 27 aprile 2004, con la delibera già citata, e con la delibera 5/AUT/2006 del 10 marzo 2006, che hanno ristretto l'ambito oggettivo alla normativa e ai relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, compresi, in particolare, la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziario-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli.

Ciò anche alla luce delle considerazioni richiamate dalle Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti nella delibera n. 54/CONTR del 17 novembre 2010, in merito alla definizione del concetto di contabilità pubblica, quale presupposto per la resa del parere.

Nella deliberazione da ultimo citata, si conferma l'ambito entro il quale ricondurre la nozione di "contabilità pubblica" come sopra riportata, senza, tuttavia, escludere ma, anzi, riconoscendo, espressamente, che ulteriori quesiti possono essere conosciuti dalle Sezioni regionali se e in quanto *"connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica - espressione della potestà legislativa concorrente di cui all'art. 117, comma 3, della Costituzione - contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio"*.

Resta fermo, comunque, che la questione posta deve riflettere

questioni interpretative strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di cui si è detto.

Ora, nel caso di specie, la richiesta di parere può essere compresa, *prima facie*, nell'alveo della contabilità pubblica, ma la sua formulazione puntuale preclude l'esame nel merito da parte di questa Sezione : e ciò a meno di determinare un coinvolgimento diretto di questa Sezione di controllo nella sfera dell'amministrazione attiva, incompatibile con le funzioni alla stessa attribuite dal vigente ordinamento e con la sua fondamentale posizione di indipendenza e neutralità (cfr. Sezione Veneto, delibere n. 14/2005, nn. 11-23-52-79-123/2006, n. 6/2007, 15 e 129/2008; Sezione Autonomie 5/2006, nonché Sez. controllo Basilicata 4/2011; Sez. controllo Lazio 22/2011) quale organo magistratuale al servizio dello Stato-comunità. Ove la richiesta di parere fosse infatti volta in realtà ad ottenere indicazioni puntuali sulle modalità di una specifica e concreta attività amministrativo-gestionale "in itinere", ne conseguirebbe l'inammissibilità oggettiva per carenza del carattere della generalità, secondo una costante giurisprudenza della Corte (cfr. già citate Sezione Veneto, delibere n. 14/2005, nn. 11-23-52-79-123/2006, n. 6/2007, 15 e 129/2008).

Essendo quindi precluso al Collegio di fornire dettagliate indicazioni operative finalizzate a supportare specifici comportamenti amministrativi e gestionali dell'Ente istante, consistenti in particolare nell'individuazione di una modalità specifica di quantificazione e liquidazione del Fondo incentivante, per quanto sopra espresso e secondo un orientamento giurisprudenziale consolidato (vds., in proposito, tra le altre, le deliberazioni 11/2008 Sezione Regione Siciliana, 5/2009 Regione Basilicata, 61/2009 Regione Puglia, 6/2007, 15 e 23/2008 di questa Sezione), la Sezione si limiterà in questa sede, per mera finalità collaborativa, ad esprimere e delineare le coordinate di carattere generale concernenti gli istituti qui richiamati. Il Collegio sottolinea al riguardo che il nuovo art. 23 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 (In GU n.130 del 7-6-2017), prevede, con formulazione assai simile alle disposizioni vincolistiche precedenti, 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".

La disposizione di che trattasi si pone decisamente in linea di continuità con la normativa vincolistica precedente, di contenuto pressoché analogo, (art. 9, comma 2-bis, del d.l. n. 78/2010, art. 1, comma 236, legge n. 208/2015) riguardante l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, sia pure nella riconosciuta diversità dei tetti di spesa succedutisi. Ciò in quanto la Sezione Autonomie con la deliberazione n. 34/SEZAUT/2016/QMIG aveva già sottolineato che *"in assenza di un sostanziale mutamento del quadro ordinamentale all'interno del quale si collocano le due disposizioni normative in esame, deve ritenersi che la ratio legis del rinnovato congelamento delle risorse per la contrattazione integrativa ai livelli raggiunti nel 2015 sia in tutto simile a quella enucleata con la pronuncia del 4 ottobre 2011, n. 51/CONTR/11, delle Sezioni riunite in sede di controllo in riferimento all'art. 9, comma 2-bis, del decreto-legge n. 78/2010"*.

La sostanziale continuità delle modalità attuative dei provvedimenti vincolistici e la oggettiva sovrapposibilità delle disposizioni di limitazione alla crescita delle risorse destinate al trattamento accessorio del personale è stata confermata successivamente anche dalla deliberazione n. 7/SEZAUT/2017/QMIG.

Alla luce di tali coordinate interpretative, la Sezione rammenta che il disposto normativo del previgente comma 236 aveva espresso l'intenzione di "prorogare" provvisoriamente l'operatività del precedente sistema vincolistico in attesa della preannunciata riforma del settore; si sottolinea quindi che le problematiche applicative si riproducono in termini sostanzialmente analoghi in costanza del nuovo limite di spesa introdotto ora dalla pressoché identica disposizione contenuta nell'art. 23 del d.lgs. 25 maggio 2017, n. 75, citato.

Tali principi devono essere qui ribaditi: invero il tetto di spesa era

originariamente posto in funzione della prevista adozione, entro il 2016, dei decreti legislativi di riordino, ai sensi degli artt. 11 e 17 della legge n. 124/2015, della disciplina in materia di dirigenza pubblica e di lavoro alle dipendenze della Pubblica amministrazione (la quale va a ridefinire, tra l'altro, anche le modalità di attribuzione del trattamento economico fondamentale e accessorio del personale dirigente nonché i sistemi di misurazione dei risultati raggiunti dal restante personale).

Di conseguenza, pur in presenza di un mutamento del quadro ordinamentale all'interno del quale si collocano le disposizioni vincolistiche in esame, (comunque caratterizzate dalla sostanziale riproduzione della struttura del limite di spesa, eccezion fatta per il diverso riferimento temporale) appare utile richiamare al riguardo i principi sin qui enunciati dalla giurisprudenza della magistratura contabile. In proposito, oltre a rammentare i contenuti della delibera di questa Sezione (parere n. 378/2016) che il Comune mostra di non conoscere, appare opportuno sottolineare -alla luce delle citate delibere- che la regola generale fortemente voluta dal legislatore consiste nel *"porre un limite alla crescita dei fondi della contrattazione integrativa destinati alla generalità dei dipendenti dell'ente pubblico"* e che, pertanto, le sole risorse di alimentazione dei fondi da ritenere non ricomprese nell'ambito applicativo della norma sono quelle *"destinate a remunerare prestazioni professionali tipiche di soggetti individuati o individuabili"*. La Corte dei conti aveva già inoltre avuto modo di chiarire che la disposizione vincolistica è *"di stretta interpretazione"* nel senso che non sembra possa ammettere deroghe o esclusioni.

Va, infine, ricordato che sui vincoli al trattamento economico accessorio posti dall'art. 9, comma 2-bis, del d.l. n. 78/2010, si era espressa in due distinte occasioni la Sezione delle Autonomie con le deliberazioni n. 2/2013 e n. 26/2014. Con la prima, la Sezione nomofilattica ha enunciato il seguente principio di diritto: *"In coerenza con i vincoli delineati dall'art. 9, commi 1 e 2-bis, del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, in l. 30 luglio 2010, n. 122, la possibilità concreta di integrare le risorse finanziarie variabili destinate alla contrattazione decentrata integrativa in deroga al tetto di spesa previsto dal comma 2-bis, è subordinata al conseguimento di effettive economie di spesa risultanti dai processi di attuazione dei Piani triennali di razionalizzazione e riqualificazione della spesa di cui ai commi 4 e 5 dell'art. 16 del d.l. 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, in l. 15 luglio 2011, n. 111, quale effetto di specifiche iniziative volte al raggiungimento di puntuali obiettivi di incremento della produttività individuale del personale interno all'Amministrazione da realizzare*

mediante il diretto coinvolgimento delle unità lavorative in mansioni suppletive rispetto agli ordinari carichi di lavoro”.

Nel secondo caso, la medesima Sezione nomofilattica ha enunciato il seguente principio di indirizzo: *“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, convertito, con modificazioni, in l. 30 luglio 2010, n. 122, e successive modificazioni”.*

Alla luce delle considerazioni che precedono, occorre quindi ribadire che *"la regola generale voluta dal legislatore è quella di porre un limite alla crescita dei fondi della contrattazione integrativa destinati alla generalità dei dipendenti dell'ente pubblico"* (cfr. Sezioni Riunite in sede di controllo n. 51/CONTR/2011 e questa Sezione n. 285/2011/PAR, n. 513/2012/PAR e 583/2012/PAR), a parte i casi eccezionali nei quali le risorse destinate al trattamento accessorio possano considerarsi per così dire "sterilizzate", che possono affluire al Fondo senza violare i vincoli più sopra indicati (vedi sempre la citata deliberazione delle Sezioni Riunite n. 51/CONTR/2011 e le deliberazioni di questa Sezione nn. 280, 325 e 437/2012/PAR)“.

PQM

La Sezione regionale di controllo per il Veneto dichiara la richiesta di cui trattasi parzialmente ammissibile nel senso di cui in motivazione.

Copia della delibera sarà trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, al Sindaco del Comune di Salara (RO).

Così deliberato in Venezia, nella Camera di Consiglio del 7 luglio 2017.

Il magistrato relatore
F.to Dott. Tiziano Tessaro

Il Presidente
F.to Dott.ssa Diana Calaciura Traina

Depositato in Segreteria il 27 luglio 2017

Per IL DIRETTORE DI SEGRETERIA

F.to Dott.ssa Alessia Boldrin