



Corte dei Conti

Sezione regionale di controllo per la Toscana

composta dai magistrati:

Cristina	ZUCCHERETTI	Presidente
Paolo	PELUFFO	Consigliere
Nicola	BONTEMPO	Consigliere
Mauro	NORI	Consigliere, relatore
Giancarlo Carmelo	PEZZUTO	Consigliere
Fabio	ALPINI	Referendario

nell'adunanza dell'8 febbraio 2018;

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

VISTO il t.u. delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 12.7.1934 n.1214, e successive modificazioni;

VISTA la l. 14.1.1994, n.20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, e successive modificazioni;

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 16.6.2000 e successive modifiche;

VISTA la l.r. n.22/1998, poi sostituita dalla l.r. n.36/2000, istitutiva del Consiglio delle Autonomie Locali;

VISTA la l. 5.6.2003 n.131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla l. cost. 18.10.2001 n.3;

VISTE le deliberazioni della Sezione Autonomie approvate nelle adunanze del 27.4.2004 e del 4.6.2009, aventi ad oggetto indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo;

VISTA la convenzione del 16.6.2006 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 co. 8 della l. n.131/2003;

VISTA la richiesta di parere come *infra* meglio indicata;

VISTA l'ordinanza presidenziale con cui è stata convocata la Sezione per l'odierna adunanza;

UDITO il relatore Cons. Mauro Nori;

RITENUTO IN FATTO

Il comune di Pescia, in occasione del collocamento in quiescenza di un dirigente al 31.12.2016, ex art. 2, comma 11, del D.L. 95/2012 con conseguente soppressione del posto in dotazione organica, ha provveduto a ridistribuire le funzioni del dirigente in quiescenza fra i dirigenti rimasti in servizio, con apposita riorganizzazione a far data dal 1.1.2017.

Considerato che la normativa di cui all'art. 23 del D. Lgs 75/2017 prevede che *“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'art. 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”*.

Considerato, altresì, che *“la parte finale del comma abrogato...imponesse che il tetto di spesa complessivo annuale per il trattamento accessorio del personale, venisse automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio. Tenendo conto del personale assumibile ai sensi della normativa vigente”, se ne dovrebbe dedurre che l'ammontare del fondo anno 2017 possa essere uguale a quello del 2016.*

Mantenere l'intero importo dell'anno 2016 comporterebbe per i Dirigenti rimasti in servizio un automatico aumento della retribuzione che, ancorchè con maggiori carichi di lavoro, non pare del tutto giustificato....si chiede se il fondo debba comunque essere diminuito alla cessazione di una posizione dirigenziale e, nel caso, con quali criteri”.

CONSIDERATO IN DIRITTO

Secondo consolidati orientamenti dell'A.G. contabile occorre verificare in via preliminare se la richiesta di parere ex art.7, comma 8, l. n. 131/2003, presenti i necessari requisiti di ammissibilità, sia sul piano soggettivo con riferimento alla legittimazione dell'organo richiedente e sia sotto il profilo oggettivo concernente l'attinenza dei quesiti alla materia della contabilità pubblica e la generalità ed astrattezza del quesito.

Per quanto concerne il profilo soggettivo, si ritiene che la richiesta del comune di Pescia sia ammissibile, in quanto formulata dal sindaco tramite il Consiglio delle Autonomie Locali.

Anche per quanto attiene al profilo oggettivo, si rileva che i quesiti in cui si articola la richiesta di parere formulata dal Sindaco del comune di Pescia sia ammissibile in quanto i quesiti posti riguardano l'interpretazione di disposizioni di legge che pongono vincoli alla spesa pubblica, in particolare alle spese di personale per gli enti locali.

Il quesito scaturisce dalla nuova formulazione dell'art. 23 comma 2 del D. Lgs. 75/2017, nella parte in cui - per l'abrogazione dell'art. 1 co. 236 L. n. 208/2015 - non riproduce la precedente previsione normativa riguardante l'automatica riduzione del tetto di spesa complessiva annuale per il trattamento accessorio del personale in

misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio e tenendo conto del personale assumibile ai sensi della normativa vigente.

In effetti dispone l'art. 23 citato *"... 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"*.

Pertanto, la normativa attualmente in vigore dispone l'automatica diminuzione del Fondo, in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio, solo con riferimento agli enti locali che non hanno rispettato i vincoli del patto di stabilità interno del 2015, fornendo, peraltro, anche un criterio generale di commisurazione laddove, per questi casi, si dispone che *"... 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"* (art. 23 cit., comma 2 ultimo periodo).

In effetti, l'interpretazione letterale delle disposizioni in questione conduce dunque a ritenere che dal 2017 non debbano più operarsi decurtazioni in ragione della riduzione di personale. Anche una interpretazione sistematica del dato normativo sembrerebbe deporre in tal senso: come evidenziato dalle Sezioni Riunite (20/SEZAUT/2017/QMIG) *"La novella legislativa attua, sia pure in parte, il richiamato presupposto normativo del comma 236, introducendo all'art. 23 del Capo IX, dedicato alle disposizioni transitorie e finali, nuove disposizioni volte a promuovere la graduale convergenza del trattamento accessorio del personale e a favorire, nel corso di un periodo di sperimentazione triennale decorrente dal 1° gennaio 2018, l'incremento della componente variabile dei fondi per la contrattazione integrativa nonché il superamento dei vincoli assunzionali"*. La mancata indicazione dell'obbligo di ridurre in maniera proporzionale alle cessazioni di personale il fondo per la contrattazione integrativa sarebbe dunque riconducibile alla volontà del legislatore di non diminuire il fondo per la contrattazione integrativa.

In tal senso si ricorda Sezione Puglia delib. 110/2017: nel caso sottoposto al giudice contabile pugliese, un Comune chiedeva se, in caso di cessazione di personale, nel rispetto del tetto fissato per l'anno 2016, le risorse di riferimento incidenti sulla parte stabile delle risorse decentrate possano restare definitivamente acquisite alla medesima parte stabile del fondo decentrato ovvero se costituiscano residui della parte stabile da destinare alla parte variabile del fondo decentrato dell'anno successivo ai sensi dell'art.17, co.5, del Ccnl del personale degli enti locali dell'1 aprile 1999. La risposta della Sezione - la quale implicitamente esclude la riduzione del fondo in ragione delle cessazioni di personale - è la seguente: *"...L'espressa abrogazione dell'art.1, co.236, della legge n.208/2015, tuttavia, ha fatto venir meno l'ulteriore obbligo, per l'ente, di ridurre automaticamente il suddetto fondo in misura proporzionale alla riduzione del personale"*

in servizio. (...) In caso di cessazione di unità di personale, quindi, le risorse, destinate al personale cessato, incidenti sulla parte stabile del fondo per il trattamento accessorio, sono riacquisite alla suddetta parte stabile, nei limiti quantitativi stabiliti dalla legge e, quindi, attualmente, nei limiti dell'importo complessivo del fondo determinato per l'anno 2016. (...) In sede di contrattazione integrativa decentrata, è comunque consentito trasferire, per il solo anno immediatamente successivo, nella parte variabile del fondo, le risorse della parte stabile non utilizzate".

Alle medesime conclusioni giunge Sezione Liguria (delib. n. 64/2017/PAR): dopo aver ripercorso l'evoluzione normativa in materia, i giudici liguri affermano "... la principale novità della disposizione - art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75/2017 - (oltre al mutamento dell'anno base, che slitta al 2016) è costituita dal venir meno del concorrente obbligo di riduzione proporzionale alle cessazioni dal servizio (che potrebbe permettere, a risorse complessive invariate, di incrementare il trattamento accessorio pro capite)... . Pertanto, dal 2017, opera come tetto l'ammontare del fondo costituito per dell'anno 2016, mentre non è più operante l'obbligo della decurtazione in misura proporzionale alle cessazioni del personale dal servizio (parimenti non presente nel 2015 e attenuato, grazie alla considerazione di quello assumibile, nel 2016). In conclusione, l'obbligo di ridurre il fondo per la contrattazione integrativa in misura pari ai risparmi conseguiti nel quadriennio 2011-2014 (di vigenza della prima formulazione del più volte citato art. 9, comma 2-bis) non è più operante dal 2016 (anno in cui, con l'introduzione dell'art. 1, comma 236, della legge n. 208/2015, la norma di finanza pubblica in materia è mutata), né riprodotto dal 2017 (in cui è stata abrogata anche la norma precedente, sostituita con altra, anche se simile). Tuttavia, i soli effetti della ridetta decurtazione continuano ad operare, costituendo uno degli elementi numerici in base ai quali è stato costituito, concretamente, il fondo per la contrattazione integrativa del 2015, che ha operato come tetto di riferimento per il successivo anno 2016, e, di conseguenza, per il corrente anno 2017".

Si veda anche Sezione Lombardia n. 264/2017 "L'art. 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75 -a decorrere dal 1° gennaio 2017- abroga espressamente il previgente comma 236 dell'art. 1 della legge n. 208 del 2015 (...). Ne consegue che il "tetto" del trattamento accessorio (alias, "l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale", degli enti comunali) è costituito dall'ammontare "complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale", di ciascun ente comunale determinato per l'anno 2016. La norma in discorso prevede solo un'eccezione, ossia quella fissata dal terzo periodo del secondo comma cit. che agli "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", consente di fissare il "tetto" del trattamento accessorio nell'importo "determinato per l'anno 2015, ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio nell'anno 2016".

Si ricorda infine che le Sezioni Riunite (20/SEZAUT/2017/QMIG) hanno affermato che "... il mancato richiamo alla riduzione del fondo in ragione della diminuzione

del personale e di quello assumibile e il regime speciale previsto per gli enti locali che non hanno rispettato il patto di stabilità interno del 2015, costituiscono aspetti della recente disciplina che connotano le modalità applicative del nuovo tetto di spesa senza incidere sulla struttura di fondo del meccanismo di calcolo con il quale, dal 2011, il legislatore ha inteso congelare le risorse per la contrattazione integrativa”.

Peraltro con riferimento alla previsione contenuta nell’art. 23 cit., comma 2 ultimo periodo (*“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”*), si ritiene che la disposizione in esame sia motivata dalla necessità di *“ri-allineare”* tutti gli enti locali. In effetti, gli enti che non hanno rispettato il patto di stabilità interno nel 2015 sono privi di un fondo per la contrattazione integrativa 2016 : tale circostanza costituirebbe una *“vulnus”* nel sistema, laddove lo stesso art. 23 indica il fondo 2016 quale limite massimo per il fondo 2017. Da qui la necessità (e, l’opportunità) di indicare agli enti locali sprovvisti del fondo 2016, i criteri e le modalità di determinazione dello stesso Fondo, richiamando quanto già disposto dall’art. 1 comma 236 ossia: anno di riferimento il 2015 con riduzione proporzionale in ragione della riduzione del personale.

A tal riguardo, si ritiene non pertinente la considerazione del commissario prefettizio sulla circostanza che *“Mantenere l'intero importo dell'anno 2016 comporterebbe per i Dirigenti rimasti in servizio un automatico aumento della retribuzione....non giustificato”*, in quanto una cosa sono le disposizioni ed i limiti per una corretta configurazione del Fondo nel suo complesso, altro sono le modalità ed i criteri di ripartizione del medesimo Fondo al personale che partecipa alla distribuzione di tali risorse, fatte comunque salve le disposizioni riguardanti il tetto retributivo del personale dirigente - art. 6, comma 5 ter D. Lgs 165/2001 e ss - laddove superato.

* * *

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

Copia della presente deliberazione è trasmessa al Presidente del Consiglio delle autonomie locali della Regione Toscana, e, per conoscenza, al Sindaco.

Così deciso in Firenze, nella Camera di consiglio dell’8 febbraio 2018.

Il relatore
f.to Mauro Nori

Il presidente
f.to Cristina Zuccheretti

Depositata in Segreteria l'8 febbraio 2018.
Il funzionario preposto al Servizio di supporto
f.to Claudio Felli