



**Deliberazione n. 56/2018/PAR
Comune di Amatrice**

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

*Nell'Adunanza del 19 aprile 2018
composta dai magistrati*

Carlo CHIAPPINELLI	Presidente;
Maria Luisa ROMANO	Consigliere;
Carmela MIRABELLA	Consigliere;
Rosalba DI GIULIO	Consigliere;
Angela PRIA	Consigliere;
Oriella MARTORANA	Consigliere;
Elena PAPA	Primo Referendario, relatore.

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;

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;

VISTA la deliberazione delle Sezioni Riunite n. 14/CONTR/2000, contenente il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti e ss.mm.ii.;

VISTA la nota acquisita al prot. n. 579 del 6.2.2018 con la quale il CAL del Lazio ha trasmesso la richiesta di parere del Sindaco del Comune di Amatrice (RI), proposta ai sensi dell'art. 7, comma 8, legge n. 131/2003;

VISTA l'ordinanza n. 9/2018 con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per il giorno 19 aprile 2018;

UDITO nella Camera di consiglio il magistrato relatore, Primo Referendario Elena Papa;

FATTO

Il CAL del Lazio ha inoltrato a questa Sezione richiesta di parere proposta dal Sindaco del comune di Amatrice (RI) ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003 n. 131.

1. Con un primo quesito è chiesto di dare interpretazione all'art. 9, comma 2-bis, del d.l. n. 78 del 31 maggio 2010, conv. con legge n. 122/2010 e, in particolare, di pronunciarsi sulla possibilità di ritenere esclusi dal tetto di spesa per il trattamento accessorio del personale anche dirigenziale degli Enti locali ivi fissato, i dipendenti incaricati di posizione organizzativa che prestano servizio nei comuni di piccole dimensioni colpiti dai sismi del 2016, elencati negli allegati 1 e 2 del d. l. 17 ottobre 2016, n. 189 conv. con legge 15 dicembre 2016, n. 229, e ss. mm. e ii..

Sul punto nella richiesta di parere si prende atto che la Sezione delle Autonomie si è già espressa sul tema ed ha affermato che *“le risorse che i comuni di minori dimensioni 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. n. 78/2010”*. Ciò nonostante, si evidenzia che, per effetto dell'evento sismico, i dipendenti dei Comuni coinvolti che ricoprono dette posizioni sono chiamati a gestire una mole notevole di procedimenti legati all'emergenza, ad organizzare l'attività di un numero molto aumentato di unità di personale assegnato e, in alcuni casi, a gestire la costituzione di settori *ad hoc* per la ricostruzione e comunque l'assistenza alla popolazione, con conseguente aumento delle responsabilità.

Si rimarca, inoltre, che il legislatore ha dettato una serie di deroghe di legge ai limiti di spesa di personale per i comuni colpiti dal sisma, a partire dalla possibilità di assumere a tempo determinato oltre i tetti di cui all'art. 9, comma 28, del citato d.l. n. 78/2010 e in deroga ai vincoli di cui all'art. 1, commi 557 e 562, della legge 27 dicembre 2006, n. 296.

Si richiama, infine, la circolare della Ragioneria generale dello Stato n. 12 del 15 aprile 2011, interpretativa dell'art. 9 del d.l. n. 78/2010, nel punto in cui afferma che l'applicazione del tetto per il trattamento economico complessivo del singolo dipendente, fissato al comma 1 del medesimo art. 9, possa essere esclusa nei casi di *“variazione nella distribuzione delle competenze tra gli uffici che, in attuazione di processi di riorganizzazione previsti da disposizioni legislative e nel rigoroso rispetto di quanto previsto dal comma 2-bis, influisca sulla misura della retribuzione di posizione di parte variabile correlata a ciascun incarico dirigenziale”*.

2. Con un secondo quesito è, infine, chiesto se i medesimi comuni possono procedere a nuova graduazione della posizione dei titolari di posizione organizzativa a mezzo di un aggiornamento della pesatura delle responsabilità tenuto conto del loro aggravio in conseguenza dell'evento sismico.

AMMISSIBILITÀ

La richiesta di parere è soggettivamente ammissibile in quanto proposta da Sindaco, nella sua qualità di rappresentante legale del Comune, e trasmessa per il tramite del CAL in ossequio al disposto dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003.

È anche oggettivamente ammissibile, stante l'attinenza delle questioni interpretative sottoposte ad esame alla materia della contabilità pubblica intesa come il "*sistema di principi e norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici*" interpretato in senso evolutivo, in relazione alle "*materie che incidono direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'ente e sui pertinenti equilibri di bilancio*" (cfr. Deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 54 del 17 novembre 2010). È tale infatti la materia delle spese di personale, anche per il profilo concernente l'interpretazione della disposizione in tema di suo contenimento, sottoposta alla Sezione.

Rimane fermo che l'analisi deve essere svolta in linea generale e da un punto di vista astratto, nell'ambito dei confini dell'interpretazione normativa demandati dalla legge alla Sezione.

Ne discende che l'interpretazione astratta della norma opera per tutti i comuni che si trovino nelle condizioni del post-sisma cui trova applicazione la disciplina speciale del d.l. n. 189/2016.

MERITO

I. Per la disamina del primo quesito in tema di derogabilità delle disposizioni di legge che fissano un tetto di spesa complessiva alle risorse per il salario accessorio destinato ai dirigenti e ai titolari di posizione organizzativa è preliminarmente necessario individuare i riferimenti normativi della materia, aggiornati al momento attuale.

Infatti, fermo restando che le prescrizioni di cui all'art. 9, comma 2-bis, del d.l. n. 78/2010, citato nella richiesta di parere, sono state riprodotte da disposizioni di leggi successive in modo identico (quanto meno per la parte del testo di maggiore rilevanza in questa sede), occorre precisare che il predetto comma 2-bis ha regolato i tetti di spesa dell'accessorio per le sole annualità 2011- 2015, mentre quelle per il 2016 sono state regolate con disposizione di identico tenore testuale dall'art. 1, comma 236, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, e

quelle per il quadriennio 2017-2020 con disposizione riproduttiva della prima parte della precedente norma, dall'art. 23, comma 1, del d. lgs. 25 maggio 2017, n. 75.

Mentre l'art. 9, comma 2-bis, del d.l. n. 78/2010 e l'art. 1, comma 236, della legge n. 208/2015 fissavano il tetto complessivo delle somme destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche dirigenziale, rinviando alla spesa sostenuta in esercizi precedenti e facendo salva una sua riduzione proporzionale in caso di diminuzione numerica del personale dirigenziale o titolare di posizione organizzativa interessato, l'intervento normativo del 2017, applicabile ad oggi, mantiene il rinvio al tetto di spesa assunto nell'esercizio precedente, ma non ribadisce il principio della riduzione proporzionale del tetto dell'accessorio in caso di diminuzione del personale in servizio, con conseguente ampliamento delle somme disponibili in bilancio (o a fondo) in tale ultimo caso (sul punto cfr., Corte conti, sez. controllo FVG, del. n. 49/2017/PAR).

Tanto premesso, va considerato che l'oggetto dell'odierna richiesta di parere non riguarda le modalità di calcolo del tetto della retribuzione accessoria del personale dirigenziale o in posizione organizzativa negli enti locali, ma il contenuto della disposizione, rimasta immutata per la prima parte nelle formulazioni del 2010, del 2015 e del 2017, e cioè la previsione stessa di un tetto complessivo alle somme destinate all'accessorio e, più specificamente, concerne la possibilità o meno per il Comune richiedente di non ritenersi assoggettato a detto tetto complessivo nel calcolo dell'accessorio per i propri dipendenti in posizione organizzativa, con deroga a detta previsione.

Pertanto, per omogeneità rispetto alla richiesta di parere e per mera comodità di lettura si manterrà il riferimento al comma 2-bis succitato, da intendersi come norma che dispone il tetto di spesa in considerazione.

* * *

Il drammatico evento sismico che ha colpito l'area dell'Italia centrale a partire dal 2016 con epicentro nei pressi del Comune richiedente il presente parere, è stato affrontato dal legislatore con le misure emergenziali rimesse, a partire dal primo momento, alle ordinanze del Capo del Dipartimento della Protezione civile, e allo strumento della decretazione d'urgenza. In particolare, il d.l. 17 ottobre 2016, n. 189, emanato a pochi mesi dal primo sisma e una volta presa contezza della gravità dei fatti, ha disposto l'organizzazione delle strutture del Commissario straordinario e dei Vice commissari; ha individuato le risorse finanziarie da destinare ad apposito fondo per la ricostruzione delle aree terremotate; ha

previsto una serie di disposizioni volte a garantirne l'allocazione secondo criteri di legalità ed efficienza e, per quanto rileva in questa sede, ha attribuito anche ai Comuni alcuni compiti, disponendo, tra l'altro, a loro favore, deroghe alle disposizioni di *spending review* che regolano nell'ordinario il contenimento della spesa di personale. Le successive modifiche ed integrazioni del d.l. n. 189/2016 (sia con la legge di conversione 15 dicembre 2016, n. 229, sia con d.l. 9 febbraio 2017, n. 8, conv. con legge 7 aprile 2017, n. 45, che con d.l. 24 aprile 2017, n. 50, conv. con legge 21 giugno 2017, n. 96, che con d.l. 16 ottobre 2017, n. 148, conv. con legge 4 dicembre 2017, n. 172) consegnano un testo che prevede facoltà assunzionali speciali a favore dei Comuni coinvolti dal sisma verificatosi a partire dal 2016 elencati negli allegati in calce al medesimo decreto legge.

In particolare, è consentito ai Comuni interessati, di procedere all'assunzione, con forme contrattuali flessibili, del personale strettamente necessario per la gestione della ricostruzione presso gli Uffici Speciali per la ricostruzione regionali e le relative articolazioni territoriali. Dette assunzioni sono operate *“in deroga ai vincoli di contenimento della spesa di personale di cui all'articolo 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e successive modificazioni, e di cui all'articolo 1, commi 557 e 562, della legge 27 dicembre 2006, n. 296”*, ma devono essere realizzate nel rispetto di un tetto di spesa complessivo prefissato dalla norma per anno, fino all'esercizio 2018 (art. 3, comma 1, del d.l. n. 189/2016).

Ferme restando le assunzioni operate per tali fini, e sempre in deroga alle medesime disposizioni in tema di contenimento della spesa di personale sopra richiamate, è inoltre consentito ai Comuni di procedere all'assunzione, con contratti di lavoro a tempo determinato, di *“ulteriori unità”* di personale con professionalità di tipo tecnico-amministrativo-contabile, necessarie a far fronte al *“numero di procedimenti facenti carico ai Comuni”* in conseguenza agli eventi sismici. Anche in questo caso è fissato un tetto complessivo di spesa cui si aggiunge un tetto massimo di assunti pari a 700 unità complessive (art. 50-bis, comma 1, del d.l. n. 189/2016).

Sono, poi, previste, a favore dei medesimi Comuni, e sempre in deroga alle disposizioni generali sul contenimento della spesa di personale, le facoltà di aumentare la durata della prestazione lavorativa nei rapporti di lavoro a tempo parziale già in essere (art. 50-bis, comma 1-bis, del d.l. n. 189/2016), nonché quella di assumere con contratti di collaborazione secondo lo schema co.co.co. (art. 50-bis, comma 3-bis. Del d.l. n. 189/2016).

Infine, ai dipendenti dei Comuni coinvolti, sono riconosciuti permessi e di licenze aumentati a 48 ore lavorative al mese per i comuni inferiori a 30.000 abitanti e a 96 ore per i comuni superiori, in deroga ai limiti di cui all'art. 79, comma 4, del TUEL (art. 44, comma 2-bis, del d.l. n. 189/2016).

Per quanto invece riguarda il trattamento retributivo, e in specie, il tetto di spesa complessivo per il trattamento accessorio dei titolari di posizione organizzativa, oggetto della presente richiesta di parere, il legislatore dell'emergenza non ha previsto deroghe alle disposizioni di portata generale.

Invero, le uniche disposizioni dell'emergenza in tema non hanno riguardato le retribuzioni dei dipendenti, ma solo quelle degli amministratori locali, a condizione che si tratti di sindaci e assessori di comuni della "zona rossa", più fortemente colpita dal sisma. A questi ultimi, infatti, è consentito di decidere l'applicazione a proprio favore dell'indennità di funzione riconosciuta ai colleghi che svolgono l'incarico nei Comuni con popolazione compresa tra 10.001 e 30.000, in deroga all'art. 82 del TUEL, con oneri a carico del bilancio comunale, comunque per la sola durata di due anni dalla data di entrata in vigore del d.l. n. 189/2016 (art. 44, comma 2-bis, del d.l. n. 189/2016).

L'impostazione data dal legislatore, rimasta ferma anche nelle occasioni dei vari interventi modificativi di singole disposizioni sul testo del d.l. n. 189/2016 succedutisi nel tempo fino ad oggi, appare conforme ai principi generali dell'ordinamento in materia di gestione delle emergenze. Infatti, gli eventi eccezionali che hanno colpito la zona interessata dal sisma sono di per sé soli valida e ragionevole giustificazione per l'emanazione di disposizioni derogatorie rispetto al quadro normativo ordinario. Queste ultime hanno natura di normativa speciale e per tale ragione sono determinate nei loro confini operativi e circoscritte nella portata sia spaziale che temporale.

Proprio per tale ragione, in conformità ai parametri interpretativi della legge di cui all'art. 14 delle Preleggi, dette disposizioni derogatorie non possono essere oggetto di interpretazione analogica e conseguentemente non possono essere applicate a fattispecie diverse da quelle per le quali sono state pensate dal legislatore.

Peraltro, la disomogeneità sostanziale della materia dei tetti di spesa di personale degli enti locali che importano limiti alle assunzioni, da un lato, e di quella della retribuzione accessoria complessiva accantonata sul fondo per l'accessorio, o direttamente in bilancio nel

caso di enti locali privi di dirigenza, dall'altro lato, non consente di applicare la disciplina della prima alla seconda neppure in chiave di interpretazione estensiva.

Nella specie, il legislatore ha preso in esame la situazione eccezionale in cui si sono trovati i comuni coinvolti da sisma e ha espressamente individuato la criticità di fatto determinatasi in relazione alle spese di personale, tra l'altro, anche con riguardo alla necessità di poter assumere, e in tal modo acquisire, senza sottostare agli ordinari vincoli di spesa, professionalità amministrative, contabili e tecniche essenziali per la gestione dell'aumentato numero di procedimenti amministrativi che il comune è chiamato ad istruire e condurre a compimento, per la corretta tenuta dei conti, e per l'area della nuova urbanizzazione.

Per tali ragioni ha emanato norme derogatorie rispetto a quelle generali, ma tenendo comunque presente la necessità di contenere in qualche modo la spesa complessiva, tanto da limitare il ricorso a detto personale "in deroga", sia da un punto di vista temporale - solo gli anni dell'emergenza e conseguentemente, ammettendo solo contratti a tempo determinato - che da un punto di vista finanziario, con fissazione di un tetto di spesa complessivo per anno.

E dunque, la scelta del legislatore, operata per i Comuni coinvolti dal sisma, ha limitato l'area della deroga alle disposizioni generali in tema di contenimento della spesa di personale alle disposizioni contenute all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010 (artt. 3, comma 1, e 50-bis, comma 1, del d.l. n. 189/2016).

Al contrario, come accennato, non ha ritenuto di intervenire sul tema della retribuzione, e in specie, di quella accessoria da riconoscere ai dipendenti in posizione organizzativa, di cui al comma 2-bis del medesimo articolo 9 del d.l. n. 78/2010, come sostanzialmente riprodotto per la regolazione del tetto nei successivi esercizi dalle disposizioni del 2015 e del 2017 di cui si è già dato conto.

Opera, dunque, il principio per cui il legislatore *ubi voluit dixit et ubi noluit tacuit*. Infatti, come la scelta legislativa si è rivolta all'aumento delle indennità riconosciute a sindaci e assessori dei comuni della zona rossa, elevandole a quelle spettanti per le medesime funzioni per i rappresentanti di comuni di maggiori dimensioni, così, ove avesse inteso riconoscere ai dipendenti incaricati di posizioni organizzative un aumento del tetto di spesa complessivo fissato per il salario accessorio, avrebbe dovuto darne previsione espressa.

Nello stesso senso sono anche le disposizioni secondarie e gli indirizzi interpretativi richiamate dallo stesso richiedente il presente parere.

Infatti, la circolare di Ragioneria Generale dello Stato n. 12 del 15 aprile 2011, da questi invocata a sostegno, viene citata dal richiedente nella parte in cui commenta l'art. 9, comma 1, del d.l. 98/2010, che riguarda il trattamento economico complessivo del singolo dipendente, e non il successivo comma 2-bis, che riguarda invece *“l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento economico accessorio del/[l'intero personale] personale [avente diritto]”*.

E cioè, la non operatività del limite di spesa *“in relazione alla variazione nella distribuzione delle competenze tra gli uffici...”* in caso di riorganizzazioni per legge, vale solo per la retribuzione del singolo dipendente regolata all'art. 9, comma 1, ma non per il tetto dell'importo complessivamente destinato alla retribuzione accessoria in modo cumulativo per tutti gli aventi diritto, regolata all'art. 9, comma 2-bis, e dalle successive disposizioni: al riguardo la medesima circolare precisa che deve essere salvaguardato il *“rigoroso rispetto”* del limite di spesa.

In termini analoghi è anche l'orientamento della Sezione delle Autonomie n. 26/2014/QMIG, chiamata a pronunciarsi sulla materia del tetto di spesa per la retribuzione accessoria all'epoca regolato dall'art. 9, comma 2-bis, del d.l. n. 78/2010.

Si prende atto che, in applicazione dell'art. 109, comma 2, del TUEL, secondo il CCNL del 31 marzo 1999, allora vigente (ma in tal senso appare in conformità anche il nuovo CCNL del 28 febbraio 2018), anche nei comuni privi di figure dirigenziali possono essere individuate figure di dipendenti di categoria D cui attribuire la titolarità di posizione organizzativa (o delle categorie C o B in mancanza dei primi), e che, nel caso siano presenti anche dirigenti, il trattamento accessorio dei primi e dei secondi debba essere appostato nel fondo, mentre nel caso siano presenti solo titolari di posizione organizzativa, le relative risorse possano essere più semplicemente collocate in bilancio.

Ciò premesso, si precisa, tuttavia, che il limite di spesa per il trattamento accessorio fissato dal comma 2-bis, nel punto in cui fa riferimento alle *“risorse destinate annualmente”* ai fini suddetti, opera in via generale per tutte le risorse, anche quelle eventualmente poste in bilancio al di fuori del fondo (cfr. Corte dei conti, Sez. aut. 26/2014/PAR; nello stesso senso le successive delibere Corte dei conti, sez. di controllo Emilia Romagna, del. n. 100/2017/PAR; Corte dei conti, sez. di controllo Toscana n. 59/2017/PAR).

Anche per questo verso, dunque, è confermato che, in assenza di una norma di legge di deroga rispetto alla previsione di un limite di spesa per la retribuzione accessoria

complessiva del personale in posizione organizzativa negli Enti locali, come sancito e come inteso in sede interpretativa, non appare possibile procedere ad una sua non applicazione.

* * *

2. Il secondo quesito sottoposto all'esame della Sezione riguarda, come accennato, la possibilità per i Comuni di procedere a nuova graduazione della posizione dei titolari di posizione organizzativa a mezzo di un aggiornamento della pesatura delle responsabilità, tenuto conto del loro aggravio in conseguenza dell'evento sismico.

Invero, fermi restando i limiti complessivi della spesa per salario accessorio come descritti nella prima parte del presente parere, nulla osta ad una diversa pesatura delle responsabilità ai fini della quantificazione della quota di accessorio spettante al singolo titolare di posizione organizzativa, che deve comunque essere attuata nel rispetto della procedura dettata dal contratto collettivo di comparto.

Infatti, spetta all'Ente istituire le posizioni organizzative, fissare le relative competenze e definirne la graduazione in relazione ai compiti e alle responsabilità che comportano, al fine di costituire il necessario parametro di riferimento per l'attribuzione della retribuzione di posizione e il corrispondente valore economico, tenuto conto dei limiti minimi e massimi fissati in sede di contrattazione collettiva e nel rispetto dei tetti dettati dalle risorse finanziarie disponibili. In particolare, il CCNL del 21 febbraio 2018 attualmente in vigore, confermando l'impostazione del precedente CCNL del 31 marzo 1999, dispone anche per i comuni di minori dimensioni demografiche o privi di personale dirigenziale i limiti minimi e massimi della retribuzione di posizione per tredici mensilità, nonché la percentuale minima e massima su questa da calcolarsi a titolo di retribuzione di risultato, differenziando a seconda della categoria di provenienza del titolare incaricato di posizione organizzativa e distinguendo tra personale di categoria D, cui attribuirlo in via prioritaria, e personale di categoria C o B, cui attribuirlo in via subordinata al caso di mancanza di personale di categoria D (artt. 13 – 15 del CCNL 21 febbraio 2018; cfr. anche gli artt. 8 – 11 del CCNL del 31 marzo 1999; per gli enti con dirigenza la materia era regolata dall'art. 17, comma 2, lett. c), del medesimo CCNL del 31.3.1999).

Detto rapporto di corrispondenza tra compiti/rispondabilità e posizione organizzativa deve essere mantenuto, con necessità di nuova graduazione della posizione organizzativa al variare dei primi, sia che la variazione sia in senso di un loro aggravamento che di una loro attenuazione, rimanendo fermo il limite della disponibilità delle risorse finanziarie destinate

al finanziamento dell'istituto con rimessione della definizione dei criteri di pesatura e graduazione delle posizioni organizzative alle autonome determinazioni dell'Ente.

P.Q.M.

nelle sopra esposte considerazioni è il parere di questa Sezione.

La presente deliberazione sarà trasmessa, a cura del Dirigente del Servizio di supporto, all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

Così deciso in Roma, nell'adunanza del 19 aprile 2018.

Il Magistrato Relatore

f.to Elena Papa

Il Presidente

f.to Carlo Chiappinelli

Depositata in Segreteria il 7 giugno 2018

Il Funzionario Responsabile del Servizio di Supporto

f.to Aurelio Cristallo