



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott.ssa Simonetta Rosa	Presidente
dott. Giampiero Maria Gallo	Consigliere
dott. Luigi Burti	Consigliere
dott. Donato Centrone	I Referendario (relatore)
dott. Paolo Bertozzi	I Referendario
dott. Cristian Pettinari	I Referendario
dott. Giovanni Guida	I Referendario
dott. Sara Raffaella Molinaro	I Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio del 25 giugno 2018 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

Vista la nota dell'8 giugno 2018, con la quale il Sindaco del Comune di Lentate sul Seveso (MB) 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 sopra indicata per deliberare sulla predetta richiesta di parere;

Udito il relatore dott. Donato Centrone

PREMESSO

Il Comune di Lentate sul Seveso ha posto alla Sezione una richiesta di parere inerente ai limiti di finanza pubblica posti al trattamento economico accessorio del personale dipendente da enti locali. Nello specifico, il Sindaco premette che, in data 21 maggio 2018, è stato sottoscritto il nuovo Contratto collettivo nazionale dei dipendenti degli enti locali, il cui art. 15, comma 2, stabilisce che l'importo della retribuzione di posizione dei titolari di incarico di posizione organizzativa può variare da un minimo di euro 5.000 ad un massimo di euro 16.000

annui lordi (suddiviso per tredici mensilità), da graduare sulla base delle responsabilità e dei carichi di lavoro connessi a ciascun incarico.

L'art. 13, comma 3, del medesimo CCNL stabilisce, inoltre, che gli incarichi di posizione organizzativa conferiti, a suo tempo, ai sensi dell'art. 8 del CCNL 31 marzo 1999 e dell'art. 10 del CCNL del 22 gennaio 2004, proseguono o possono essere prorogati fino alla definizione delle nuove attribuzioni (da effettuare dopo la determinazione dei relativi criteri generali, ex art. 14, comma 1) e, comunque, non oltre un anno dalla data di sottoscrizione del CCNL del 21 maggio 2018.

Esposto brevemente il quadro della normativa contrattuale nazionale, il Comune istante, dovendo attuare il percorso palesato dall'esposto art. 13, comma 3, del ridetto CCNL, chiede se gli incrementi teorici agli importi delle retribuzioni di posizione, previsti dall'art. 15, comma 2, prima esposto, debbano rispettare i limiti dell'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017, il quale stabilisce che, a decorrere dal 1° gennaio 2017, l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2016. In alternativa, prospetta la possibilità, alla luce dell'entrata in vigore del CCNL del 21 maggio 2018, di reperire in bilancio le risorse necessarie a finanziare i predetti incrementi.

CONSIDERATO

1. Verifica dell'ammissibilità della richiesta di parere

1.1 Soggettiva

La funzione consultiva delle Sezioni regionali è inserita nel quadro delle competenze che la legge n. 131 del 2003, recante adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha attribuito alla Corte dei conti. In relazione allo specifico quesito formulato dal Sindaco del Comune di Lentate sul Seveso, il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7, comma 8, della legge 6 giugno 2003, n. 131. Con specifico riferimento all'ambito di legittimazione soggettiva per l'attivazione di questa particolare forma di collaborazione, è ormai consolidato l'orientamento che vede, nel caso del comune, il Sindaco quale organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere, in quanto riveste il ruolo di rappresentante dell'ente. Il presente presupposto sussiste nel quesito richiesto dal Sindaco del Comune di Lentate sul Seveso, con nota dell'8 giugno 2018.

1.2 Oggettiva

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare come la disposizione, contenuta nel comma 8 dell'art. 7 della legge 131 del 2003, attribuisca agli enti locali la facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica, non una funzione consultiva a carattere generale in favore degli enti locali. La Sezione delle Autonomie, nell'adunanza del 27 aprile 2004, ha fissato principi e modalità per l'esercizio dell'attività consultiva, modificati ed integrati con le successive delibere n. 5/AUT/2006 e n. 9/SEZAUT/2009, precisando che la funzione consultiva va ristretta alla materia della contabilità pubblica, quindi ai bilanci ed alle norme e principi che disciplinano la gestione finanziaria e del patrimonio. In seguito, le Sezioni riunite della Corte dei conti, con una pronuncia di coordinamento, emanata ai sensi dell'art. 17, comma 31, del decreto-legge n. 78 del 2009, convertito dalla legge n. 102 del 2009 (delibera n. 54/CONTR/2010), hanno nuovamente definito, esprimendo principi vincolanti per le Sezioni regionali, l'ampiezza della funzione consultiva attribuita dalla legge. In particolare, è stato affermato *“che non è da condividere qualsivoglia interpretazione dell'espressione “in materia di contabilità pubblica”, che, vanificando lo stesso limite posto dal legislatore, conduca al risultato di estendere l'attività consultiva in discorso a tutti i settori dell'azione amministrativa, in tal guisa realizzando, perdi più, l'inaccettabile risultato di immettere questa Corte nei processi decisionali degli Enti territoriali”*. Ma soprattutto, che non *“sono parimenti condivisibili linee interpretative che ricomprendano nel concetto di contabilità pubblica qualsivoglia attività degli Enti che abbia, comunque, riflessi di natura finanziaria, comportando, direttamente o indirettamente, una spesa, con susseguente fase contabile attinente all'amministrazione della stessa ed alle connesse scritture di bilancio”*. I riferiti principi di diritto sono stati ripresi, dalle medesime Sezioni riunite, in successive pronunce (si rinvia, per esempio, alle deliberazioni n. 60/CONTR del 7 dicembre 2010 e n. 1/CONTR del 13 gennaio 2011), nonché dalla Sezione delle Autonomie nella deliberazione 3/QMIG del 19 febbraio 2014.

La richiesta di parere risulta, pertanto, ammissibile nei limiti in cui è tesa ad ottenere un chiarimento interpretativo di carattere generale su una norma di coordinamento della finanza pubblica, nello specifico limitativa alla crescita del trattamento economico accessorio del personale dipendente da pubbliche amministrazioni.

MERITO

L'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017, facendo seguito, anche se con formulazione precettiva differente, a quanto disposto da precedenti norme di finanza pubblica, dispone che, nelle more di quanto previsto dal comma 1 della medesima disposizione (percorso di omogeneizzazione dei trattamenti retributivi dei dipendenti pubblici), 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 d.lgs. n. 165 del 2001, non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2016, con conseguente abrogazione dell'art. 1, comma 236, della legge n. 208 del 2015, che, per il 2016, aveva imposto analogo limite finanziario (facendo seguito a quelli prescritti, per il quadriennio 2011-2014 dall'art. 9, comma 2-bis, del d.l. n. 78 del 2010, convertito dalla legge n. 122 del 2010, e, per il 2015, sempre dalla disposizione da ultimo citata come integrata dall'art. 1, comma 456, della legge n. 147 del 2013).

La disposizione di finanza pubblica in esame pone un limite all'ammontare complessivo delle risorse destinate al trattamento accessorio del personale in servizio presso pubbliche amministrazioni, non distinguendo fra quelle aventi fonte nei fondi per la contrattazione integrativa previsti dai vari contratti collettivi nazionali di comparto (Circolare MEF-RGS n. 12/2011 e Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 51/2011/CONTR) e quelle finanziate direttamente a carico del bilancio delle amministrazioni (come ha avuto modo di affermare, dopo un iniziale convivenza di orientamenti contrapposti, la Sezione delle autonomie della Corte dei conti con la deliberazione n. 26/2014/QMIG).

Tale ultima ipotesi si verifica, per esempio, proprio nel caso delle indennità remuneranti le c.d. posizioni organizzative attribuite al personale degli enti locali.

Nella vigenza dei contratti collettivi nazionali del comparto enti locali anteriori a quello stipulato il 21 maggio 2018, le indennità di posizione organizzativa attribuite dagli enti locali privi di dirigenti erano (e sono) finanziate direttamente a carico del bilancio, senza transitare per lo specifico aggregato delle risorse destinate, annualmente, alla costituzione dei fondi per la contrattazione integrativa. Su questi ultimi fondi gravavano, invece, le risorse necessarie a finanziare le indennità attribuite ai titolari di posizione organizzativa dagli enti locali con dirigenza.

Il Contratto collettivo nazionale del comparto funzioni locali del 21 maggio 2018 ha uniformato le esposte divergenti modalità di finanziamento, prevedendo che, in entrambi i casi (sia per gli enti locali con dirigenti che per quelli che ne sono privi), le indennità, di posizione e di risultato, spettanti ai titolari dei predetti incarichi, debbano essere finanziate dal bilancio indistinto dell'ente. La scelta contrattuale ha comportato, per gli enti locali con dirigenti, una parallela decurtazione delle risorse destinate, fino al 2017, ai fondi per la contrattazione integrativa (pari al valore delle indennità spettanti ai titolari di posizione organizzativa nel predetto esercizio).

La differente modalità di copertura finanziaria non ha inciso, tuttavia, sul limite di finanza pubblica da osservare ai sensi della fonte legislativa primaria (il sopra esposto art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017). Anche il nuovo CCNL del comparto funzioni locali si è premurato di precisare, infatti, che, comunque, la somma complessiva delle risorse finanziarie destinate al trattamento economico accessorio del personale, sia che abbiano fonte nei fondi per la contrattazione sia che siano destinate alla remunerazione delle indennità dei titolari di posizione organizzativa, debba osservare il limite di finanza pubblica (introducendo, peraltro, come si avrà modo di specificare, un percorso di contrattazione sindacale teso a travasare risorse da un aggregato ad un altro).

L'art. 13 del CCNL *"Funzioni locali"* del 21 maggio 2018, rubricato *"area delle posizioni organizzative"*, prevede che gli enti locali istituiscano posizioni di lavoro (assegnabili, di regola, a personale di categoria D) che richiedono, con assunzione diretta di elevata responsabilità di risultato, lo svolgimento di funzioni di direzione di unità organizzative di particolare complessità (lett. a) o di attività con contenuti di alta professionalità (lett. b).

Il successivo art. 15 del ridetto CCNL disciplina la retribuzione di posizione e di risultato spettante al personale incaricato, stabilendo che l'importo dell'indennità di posizione possa variare da un minimo di euro 5.000 ad un massimo di euro 16.000 annui lordi (ammontare, quest'ultimo, incrementato rispetto a quello indicato nell'art. 10 del CCNL del comparto enti locali del 31 marzo 1999), sulla base della relativa graduazione. Tale trattamento, unitamente a quello di risultato (previsto dal successivo comma 4), assorbe tutte le competenze accessorie previste dal medesimo CCNL (compreso il compenso per il lavoro straordinario e fatti salvi gli emolumenti elencati nel successivo art. 18).

Il comma 5 dell'art. 15 in esame precisa, come in precedenza accennato, che, a seguito della decurtazione, dalle risorse c.d. stabili che alimentano il fondo per la contrattazione integrativa, di quelle che gli enti locali hanno destinato (nel 2017) alla retribuzione di posizione e di risultato delle posizioni organizzative in precedenza istituite, il finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato delle posizioni organizzative va coperto a carico del bilancio indistinto dell'ente.

L'art. 67 del nuovo CCNL, infatti, prescrive che, a decorrere dal 2018, il *"fondo risorse decentrate"* è costituito da un unico importo sommante tutte le risorse c.d. *"stabili"* (indicate dall'art. 31, comma 2, del CCNL del 22 gennaio 2004) di competenza 2017, come certificate dal collegio dei revisori (ivi comprese quelle dello specifico fondo per le progressioni economiche e le risorse che hanno finanziato le quote di indennità di comparto di cui all'art. 33, comma 4, lett. b) e c), del citato CCNL del 2004). Tali risorse, prosegue la nuova norma contrattuale,

confluiscono, dal 2018, in un unico importo consolidato, al netto di quelle che gli enti avevano destinato, nel 2017 (a carico del fondo) alla retribuzione di posizione e di risultato delle posizioni organizzative (fattispecie propria, come già precisato, degli enti locali con dirigenti).

Il combinato disposto degli illustrati articoli del CCNL *Funzioni locali* (art. 15, comma 5, da un lato, e 67, comma 1, dall'altro) evidenzia, appunto, come, dal 2018, le risorse destinate alla remunerazione delle indennità dei titolari di posizione organizzativa devono trovare copertura direttamente nel bilancio dell'ente locale. Tuttavia, ai fini del rispetto dei limiti di finanza pubblica posti al trattamento economico accessorio del personale, lo stesso art. 67, al comma 7, del nuovo CCNL, si premura di precisare che la quantificazione del fondo delle risorse decentrate e di quelle destinate agli incarichi di posizione organizzativa *"deve comunque avvenire, complessivamente, nel rispetto dell'art. 23, comma 2 del d.lgs. n. 75/2017"*.

In aderenza alle precedenti interpretazioni della magistratura contabile (per esempio, le deliberazioni di SRC Friuli n. 49/2017/PAR, SRC Piemonte n. 144/2017/PAR, SRC Lombardia n. 145/2016/PAR e n. 54/2018/PAR), il CCNL consente agli enti di rimodulare, all'interno del tetto massimo posto all'ammontare delle risorse destinate al trattamento accessorio del personale, le risorse destinabili ai titolari di posizione organizzativa rispetto a quelle spettanti al restante personale, accrescendo le une e diminuendo le altre o viceversa. L'art. 15, comma 7, infatti, precisa che, in caso di riduzione delle risorse destinate dagli enti locali alla retribuzione di posizione e di risultato delle posizioni organizzative, si determina un corrispondente ampliamento del fondo risorse decentrate (naturalmente, nei limiti di quelle che, in virtù dell'art. 67 del CCNL, possono alimentare i predetti fondi). Nel caso contrario, l'art. 7, comma 4, lett. u), riserva alla contrattazione l'incremento delle risorse destinate alla corresponsione della retribuzione di posizione e di risultato delle posizioni organizzative, *"ove implicante, ai fini dell'osservanza dei limiti previsti dall'art. 23, comma 2 del d.lgs. n. 75/2017"*, una riduzione delle risorse del fondo per la contrattazione integrativa di cui all'art. 67 del CCNL.

Ulteriore argomento a supporto della soggezione di un eventuale incremento delle indennità spettanti ai titolari di posizione organizzativa al limite di finanza pubblica posto dalla vigente norma legislativa (art. 23, comma 2, d.lgs. n. 75 del 2017) si trae, a contrario, dalla *"dichiarazione congiunta n. 5"*, apposta in calce al CCNL Funzioni locali del 21 maggio 2018, in base alla quale solo per gli incrementi del fondo risorse decentrate previsti dall'art. 67, comma 2, lett. a (euro 83,20, moltiplicato per il personale in servizio al 31 dicembre 2016, a valere dal 2019) e b (differenze derivanti dall'aggiornamento di valore delle c.d. progressioni economiche), le parti contraenti hanno ritenuto che, in quanto derivanti da risorse finanziarie

definite a livello nazionale e previste nei quadri di finanza pubblica, non siano assoggettati ai limiti di crescita dei fondi previsti dalle norme vigenti.

PQM

la Sezione regionale di controllo per la Lombardia, in riscontro all'istanza di parere del Comune di Lentate sul Seveso, ritiene che le risorse destinate a remunerare le indennità, di posizione e risultato, spettanti ai titolari di posizione organizzativa, anche dopo l'aggiornamento dei valori minimi e massimi contenuto nell'art. 15, comma 2, del CCNL Funzioni locali del 21 maggio 2018, debbano complessivamente osservare, sommate alle risorse confluenti nei fondi per la contrattazione integrativa, di cui all'art. 67 del medesimo CCNL, il limite di finanza pubblica posto dall'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017, come, peraltro, precisato dall'art. 67, comma 7, del ridetto CCNL (salve le facoltà di rimodulazione, ad invarianza complessiva di spesa, previste dagli artt. 15, comma 7, e 7, comma 4, lett. u).

Il magistrato istruttore
(Donato Centrone)

Il Presidente
(Simonetta Rosa)

Depositata in segreteria il
2 LUGLIO 2018

Il Direttore della segreteria
(Daniela Parisini)