



LA CORTE DEI CONTI
Sezione Regionale di Controllo per la Liguria

composta dai seguenti magistrati:

Fabio VIOLA	Presidente
Alessandro BENIGNI	Consigliere
Donato CENTRONE	Primo Referendario
Carmelina ADDESSO	Primo Referendario (relatore)
Giovanni DALLA PRIA	Referendario

Nella camera di consiglio del 23 maggio 2019 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

Vista la lettera prot. n. 41 del 10 maggio 2019, assunta in pari data al protocollo della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Liguria con il n. 3316-10/05/2019-SC_LIG-T85-A - con la quale il Sindaco del Comune di Savona 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 presidenziale n. 24/2019 che ha deferito la questione all'esame collegiale della Sezione;

Udito in camera di consiglio il Magistrato relatore, dott. ssa Carmelina Addesso;

PREMESSO IN FATTO

Con la nota in epigrafe, il Sindaco del Comune di Savona formula un quesito sull'assoggettabilità o meno al limite del trattamento accessorio del personale, previsto dall'art. 23 co 2 d.lgs 75/2017, dei finanziamenti delle posizioni organizzative con fondi regionali.

In via preliminare, il Sindaco istante evidenzia che la Sezione si è già espressa sulla questione con delibera n. 1/PAR/2012, sia pure alla luce di un differente quadro normativo, costituito dall'art 9 co 2 bis d.l. 78/2010.

Premesso quanto sopra, il rappresentante legale dell'Ente chiede se, "a fronte delle novità intervenute a seguito del CCNL Funzioni Locali triennio 2016-2018 del 21 maggio 2018 e, più precisamente, dell'art 15 co 5, il quale pone le risorse destinate al finanziamento delle posizioni organizzative a carico dei bilanci degli enti", sia possibile "prevedere l'istituzione di una posizione organizzativa finanziata con fondi regionali destinati al Distretto Sociale, quindi senza alcuna ripercussione finanziaria sul bilancio comunale, in deroga al limite di cui all'art 23 co 2 d lgs 75/2017, come previsto dall'art 67 co 7 del citato CCNL".

Il Comune di Savona è capofila del distretto n. 7 Savonese e, in tal veste, provvede alla gestione tecnica, amministrativa e contabile nonché a tutte le funzioni di segreteria relativamente al coordinamento sia tecnico che politico.

Le attività ed i servizi a gestione distrettuale sono cofinanziati da specifiche risorse vincolate regionali, derivanti dal Fondo per le Politiche Sociali, dal finanziamento di specifiche azioni progettuali e da risorse poste in capo ai comuni che compongono il distretto. In particolare, i costi relativi alla struttura distrettuale vengono sostenuti in via diretta dal Comune di Savona, essendo il personale inquadrato in ruolo nel comune medesimo, mentre gli altri comuni hanno provveduto, sin dalla l.r. 21/1988 e poi dalla l.r. 30/1999, a rimborsare, su base capitaria, la quota di propria competenza in relazione alla spesa del personale, trasferendo al distretto quanto dovuto.

A seguito dell'approvazione della l.r. 12/2006, la Regione Liguria ha trasferito direttamente ai comuni capofila di ciascun distretto le risorse del Fondo Politiche Sociali, comprensive di risorse espressamente dedicate al "Sostegno Organizzativo" della struttura, con la conseguenza che le quote dovute per il personale, al pari di quelle per i servizi a gestione distrettuale e per il sostegno organizzativo, vengono accertate e gestite direttamente dal distretto. Tali voci concorrono alla formazione di un "Bilancio di previsione annuale del Distretto Sociale", approvato annualmente dalla Conferenza dei Sindaci del distretto.

Alla luce di quanto sopra, *"considerate le sempre maggiori competenze, responsabilità e funzioni sovraterritoriali in materia sociosanitaria poste a carico del Distretto, la Conferenza dei Sindaci propone al Comune di Savona, nella Sua qualità di Ente gestore, l'istituzione di una specifica posizione organizzativa da attribuirsi con le modalità regolamentari del comune medesimo, con oneri relativi alla copertura finanziaria da porsi a carico del cofinanziamento derivante dal Fondo Politiche sociali"*.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. La richiesta di parere risulta ammissibile sotto il profilo soggettivo e procedurale, in quanto sottoscritta dall'organo legittimato a rappresentare l'Ente e trasmessa tramite il Consiglio delle Autonomie locali, nel rispetto quindi delle formalità previste dall'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003.

2. Sotto il profilo oggettivo, è del pari ammissibile, in quanto relativo all'interpretazione di una disposizione afferente al contenimento della spesa del personale e, pertanto, riconducibile alla nozione di "contabilità pubblica", quale delineata 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).

L'esame del quesito, tuttavia, deve essere circoscritto al piano generale ed astratto dell'interpretazione del precetto, essendo riservata alla sfera di discrezionalità dell'Ente l'applicazione alla fattispecie concreta del principio enunciato.

3. Passando al merito della richiesta, il Comune chiede se sia possibile l'istituzione di una posizione organizzativa, finanziata con i fondi regionali destinati al distretto sociale, in deroga al limite del trattamento accessorio previsto dall'art 23 co 2 d.lgs 75/2017.

Sulla questione la Sezione si è già espressa, alla luce di un diverso quadro normativo, con delibera n. 1/PAR/2012, a seguito di richiesta di parere da parte del medesimo Ente. In particolare, in quella sede il Comune di Savona chiedeva se il finanziamento delle posizioni organizzative mediante contributi

regionali potesse superare il limite di cui all'art 9 comma 2 bis d.l. 78/2010, *“concretizzandosi tale onere come una mera partita di giro e configurandosi come “neutro” in relazione alla costituzione del fondo per il finanziamento della contrattazione integrativa”*. La Sezione rispondeva negativamente al quesito, richiamando quanto statuito dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti con delibera n. 51/CONTR/2011, secondo cui l'art. 92 co 2 bis d.l. 78/2010- che impone alle Amministrazioni pubbliche uno specifico divieto di incremento dei fondi delle risorse decentrate, cristallizzando il tetto di spesa all'ammontare complessivo raggiunto nell'anno 2010- costituisce *“una norma volta a rafforzare il limite posto alla crescita della spesa di personale che prescinde da ogni considerazione relativa alla provenienza delle risorse, applicabile, pertanto, anche nel caso in cui l'ente disponga di risorse aggiuntive derivanti da incrementi di entrata”*.

4. Premesso quanto sopra, il Comune di Savona chiede alla Sezione se i principi espressi all'epoca conservino o meno validità alla luce del mutato quadro legislativo e contrattuale.

5. Sul piano legislativo, in tema di limiti al trattamento economico accessorio, l'art. 9, comma 2 bis, d.l. 78/2010 è stato sostituito, dapprima, dall'art. 1, comma 236, l. 208/2015, e, in ultimo, dall'art 23 co 2 d.l. 75/2017. Quest'ultima disposizione sancisce che *“Nelle more di quanto previsto dal comma 1 (ossia, la progressiva omogeneizzazione dei trattamenti economici accessori dei dipendenti pubblici) 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'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. 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 norma appena richiamata pone un limite all'ammontare complessivo delle risorse da destinare al trattamento accessorio del personale in servizio presso pubbliche amministrazioni, non distinguendo fra quelle che trovano la loro fonte di finanziamento nei fondi per la contrattazione integrativa previsti dai vari contratti collettivi nazionali di comparto e quelle finanziate direttamente a carico del bilancio delle amministrazioni (sul punto, cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 26/2014/QMIG). Ne consegue che il “tetto” al trattamento accessorio è costituito dall'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale di ciascun Ente Locale, determinato per l'anno 2016 (sulle modalità di computo, cfr, da ultimo, Sezione controllo Marche, delibera n. 31/PAR/2019).

6. Sul piano della contrattazione collettiva, il CCNL relativo al personale del comparto Funzioni Locali per il triennio 2016-2018, stipulato il 21 maggio 2018, ha uniformato il finanziamento delle posizioni organizzative degli Enti Locali privi di dirigenti e di quelli con dirigenza.

Infatti, nei contratti collettivi nazionali di lavoro del comparto anteriori a quello stipulato il 21 maggio 2018 (CCNL del 31 marzo 1999 e CCNL di settore del 1° aprile 1999) le indennità di posizione organizzativa attribuite dagli Enti Locali privi di dirigenti erano finanziate direttamente a carico del

bilancio, senza transitare per le risorse destinate annualmente alla costituzione dei fondi per la contrattazione integrativa, sui quali, invece, gravavano le risorse destinate a finanziare le indennità attribuite alle posizioni organizzative degli Enti Locali con dirigenza.

Il nuovo CCNL prevede, invece, una omogeneizzazione del finanziamento della retribuzione accessoria delle posizioni organizzative per entrambe le tipologie di amministrazioni, atteso che *“le risorse destinate alla retribuzione di posizione e di risultato delle posizioni organizzative sono corrisposte a carico dei bilanci degli enti”* (art. 15, comma 5). L’art. 67, comma 1, inoltre, dispone che *“A decorrere dal 2018, il Fondo risorse decentrate, è costituito da un unico importo consolidato di tutte le risorse decentrate stabili (.....) relative all’anno 2017, come certificate dal collegio dei revisori (...). Le risorse di cui al precedente periodo confluiscono nell’unico importo consolidato al netto di quelle che gli enti hanno destinato, nel medesimo anno, a carico del Fondo, alla retribuzione di posizione e di risultato delle posizioni organizzative.”*

7. La differente modalità di copertura finanziaria non ha inciso, tuttavia, sul limite di finanza pubblica da osservare ai sensi dell’art. 23, comma 2 del D. Lgs. n. 75/2017. Infatti, l’art. 67, comma 7 del nuovo CCNL, sopra menzionato, ha confermato, in modo esplicito, che *“la quantificazione del Fondo risorse decentrate e di quelle destinate agli incarichi di posizione organizzativa, di cui all’art. 15, comma 5, deve comunque avvenire, complessivamente, nel rispetto dell’art. 23, comma 2 del D. Lgs. n. 75/2017* (Sezione regionale di controllo Basilicata n. 2/2019/PAR, Sezione controllo Lombardia, n. 200/2018/PAR).

Il fondo incentivante e le risorse per indennità di posizione e di risultato sono strettamente collegati secondo un sistema di *“vasi comunicanti”*, in quanto l’eventuale crescita dell’uno può essere compensata dalla diminuzione dell’altro. L’art 15 co 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 delle facoltà di alimentazione del fondo risorse decentrate. Nel caso opposto, spetta 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 co 2 d.lgs 75/2017, una riduzione delle risorse del fondo per la contrattazione integrativa di cui all’art 67 CCNL (art 7 co 4 lett u CCNL; cfr., sul punto, Sezione controllo Lombardia delibera n. 200/2018/PAR cit., Sezione controllo Puglia n. 27/PAR/2019).

Il limite di cui all’art 23 co 2 rimane, pertanto, invalicabile anche per gli incrementi delle posizioni organizzative previsti nella nuova disciplina della contrattazione collettiva che li pone a carico del bilancio per tutti gli enti locali, siano essi privi o meno di dirigenza. Ciò trova indirettamente conferma nella circostanza che le uniche fattispecie escluse dal tetto dell’incremento sono quelle previste dall’art 67 co 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), in quanto derivanti da risorse finanziarie definite a livello nazionale e previste nei quadri di finanza pubblica, le quali trovano la loro copertura in somme già destinate ai rinnovi contrattuali dai documenti di finanza pubblica (Sezione delle Autonomie delibera n. 19/SEZAUT/2018/QMIG). A tali eccezioni, il legislatore ne ha successivamente aggiunto altre con previsione espressa di carattere tipico e tassativo che ne conferma la natura eccezionale e derogatoria rispetto alla regola generale dell’invalicabilità del limite (cfr. art 11, comm1 e 2, e art 11 bis, comma 2, d.l. 135/2018 conv. dalla l. 102/2019).

Infatti, il parametro per la determinazione del limite di spesa sostenibile di cui all'art 23 co 2 d.lgs 75/2017 è espresso con riferimento al complessivo trattamento accessorio del personale, di cui le indennità da posizione organizzativa costituiscono una delle possibili voci.

Il logico corollario di quanto sopra osservato è che *“le risorse destinate a remunerare le indennità, di posizione e risultato, spettanti ai titolari di posizione organizzativa, devono complessivamente osservare, sommate alle risorse confluenti nei fondi per la contrattazione integrativa, di cui all'art 67 del CCNL-Comparto Funzioni Locali del 21/5/2018, il limite di finanza pubblica posto dall'art 23 comma 2 del d.lgs 75/2017, come, peraltro, precisato dall'art 67 comma 7 del ridetto CCNL”* (Sezione controllo Campania, delibera n. 124/2018/PAR).

8. Il mutamento delle modalità di finanziamento delle posizioni organizzative, posto ora direttamente a carico del bilancio dell'ente per tutti comuni, non muta, quindi, le conclusioni cui questa Sezione è giunta sotto la vigenza dell'art 9 co 2 bis d.l. 78/2010 e della precedente contrattazione. Nel vigore del predetto articolo e della precedente disciplina contrattuale, la Sezione delle Autonomie ha sancito che il diretto stanziamento a carico del bilancio dell'ente delle risorse a copertura degli oneri per le posizioni organizzative (nei comuni privi di qualifiche dirigenziali) soggiacciono al limite del trattamento economico accessorio, in quanto presentano le medesime caratteristiche funzionali di destinazione e sono idonee ad incrementare la spesa per il trattamento accessorio del personale in ragione del loro concreto utilizzo (delibera n. 26/QMIG/2014, sostanzialmente confermativa dei principi espressi dalle Sezioni Riunite nella delibera n. 51/CONTR/11). Siffatta conclusione trova riscontro, peraltro, nella formulazione onnicomprensiva scelta dal legislatore del 2010 che, nell'utilizzare espressioni quali *“l'ammontare complessivo delle risorse destinate al trattamento accessorio del personale”*, ha voluto comprendere entrate ulteriori rispetto a quelle presenti nei fondi delle risorse decentrate.

Tali coordinate ermeneutiche si attagliano anche al nuovo art 23 co 2 d.lgs 75/2017 che ripropone (sia pure con alcune modifiche non rilevanti in questa sede) il limite del trattamento accessorio utilizzando la medesima formulazione letterale del d.l. 2010 (*“l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale....non può superare...”*).

L'impiego di termini dal valore semantico generale ed onnicomprensivo contenuti nell'espressione denota un'evidente volontà di ricomprendere nella fattispecie normativa ogni genere di risorse funzionalmente destinate ad offrire copertura agli oneri accessori del personale, senza alcuna considerazione per l'origine o la provenienza delle risorse, se non sotto il profilo della presenza di un vincolo di destinazione giuridicamente rilevante.

Sia le risorse del bilancio imputate al fondo sia le risorse direttamente stanziate in bilancio a copertura degli oneri relativi alle posizioni organizzative presentano, infatti, le medesime caratteristiche funzionali di destinazione e sono idonee ad incrementare la spesa per il trattamento accessorio del personale in ragione del loro concreto utilizzo. Ne discende che, anche nel computo del tetto di spesa di cui all'art 23 co 2, al pari di quanto affermato in relazione all'art 9 co 2 bis, rientrano tutte le risorse stanziate in bilancio con vincolo di destinazione al trattamento accessorio del personale, indipendentemente da eventuali risorse derivanti da maggiori entrate.

Stante la *“sostanziale continuità teleologica esistente tra i diversi tetti di spesa”* (cfr. Sezione delle Autonomie delibera n. 20/2017), si deve ritenere che l'art 23 co 2 si inserisca *“nel quadro delle disposizioni di contenimento della spesa per il personale aventi natura cogente e inderogabile, in quanto*

rispondenti ad imprescindibili esigenze di riequilibrio della finanza pubblica ancorate al rispetto di rigidi obblighi comunitari. Tale norma è da considerare, quindi, di stretta interpretazione e non sono consentite limitazioni del suo nucleo precettivo in contrasto con il valore semantico dell'espressione normativa utilizzata" (Sezione delle Autonomie, delibera n. 26/2014, cit.).

9. Le conclusioni di cui sopra non possono mutare nemmeno in considerazione della provenienza delle risorse dal Fondo politiche sociali, atteso che non sussistono i presupposti individuati dalla giurisprudenza contabile al fine dell'esclusione dal limite del trattamento accessorio delle spese eterofinanziate.

La sottrazione dal limite anzidetto, infatti, è consentita solo nei seguenti casi:

- 1) compensi accessori volti a remunerare prestazioni professionali tipiche, di personale dipendente individuato o individuabile, che l'ente dovrebbe altrimenti acquisire all'esterno con costi aggiuntivi per il proprio bilancio (Sezioni Riunite, delibera n. 51/CONTR/2011);
- 2) economie provenienti dai piani triennali di razionalizzazione e riqualificazione della spesa di cui ai commi 4 e 5 dell'art. 16 del d.l. n. 98/2011 (Sezione delle Autonomie, delibera n. n. 2/SEZAUT/2013/QMIG);
- 3) entrate di provenienza esterna qualificate da un vincolo di destinazione alla componente variabile del trattamento accessorio (Sezione Autonomie delibera n. 26/QMIG/2014);
- 4) compensi corrisposti a valere sui fondi strutturali e di investimento europei (SIE) in conformità con l'art. 15 del CCNL 1° aprile 1999 e con le norme del diritto nazionale e dell'Unione europea, per l'attuazione di progetti di valorizzazione della produttività individuale del personale regionale addetto alla gestione e al controllo dei fondi comunitari, selezionati dall'Autorità di gestione nel contesto degli accordi di partenariato al fine di migliorare la capacità di amministrazione e di utilizzazione dei predetti fondi, ai sensi degli artt. 5 e 59 del Reg. (UE) n. 1303/2013, a condizione che siano congruamente predeterminati nel loro ammontare e siano diretti ad incentivare l'impiego pertinente, effettivo e comprovabile di specifiche unità lavorative in mansioni suppletive rispetto all'attività istituzionale di competenza (Sezione delle Autonomie delibera n. 20/QMIG/2017);
- 5) più in generale, al verificarsi delle seguenti condizioni: le risorse impiegate devono essere totalmente coperte dalla fonte esterna; le risorse devono esaustivamente remunerare sia lo svolgimento delle funzioni sia il trattamento accessorio; l'ente interessato dovrà verificare sia a preventivo che a consuntivo l'effettiva capienza delle somme disponibili prima di poter riservare (a preventivo) somme per il salario accessorio e a (consuntivo) di poter erogare compensi (Sezione delle Autonomie delibera n. 23/QMIG/2017 con riferimento all'utilizzo del contributo dell'AGCM per il finanziamento del trattamento accessorio del personale adibito all'esercizio delle funzioni da esso delegate).

10. Nel caso di specie, le risorse destinate alla posizione organizzativa paiono finalizzate alla remunerazione di attività che non sono aggiuntive rispetto all'attività istituzionale dell'ente ed in relazione alle quali l'ente provvede al cofinanziamento, unitamente al Fondo per le politiche sociali.

I comuni, infatti, sono titolari di funzioni amministrative, di pianificazione, gestione ed erogazioni delle prestazioni, sia pure in forma associata mediante il distretto Sociosanitario con un comune capofila delegato alla gestione (artt. 5 e 6 e 10 l.r. 12/2006). I comuni, inoltre, concorrono, unitamente al Fondo Regionale per le politiche sociali, al finanziamento delle attività del distretto (art 10 co 9 e art 55).

11. Per le ragioni sopra esposte, non paiono sussistere le diverse condizioni previste dalla giurisprudenza sopra richiamata per l'esclusione delle spese dal tetto del trattamento accessorio, ossia il duplice requisito dell'assenza di ulteriori oneri a carico del bilancio dell'ente locale e della finalizzazione delle risorse all'impiego pertinente, effettivo e comprovabile di specifiche unità lavorative in mansioni ulteriori ed aggiuntive rispetto all'attività istituzionale di competenza (cfr. delibera di questa Sezione n. 105/2018/PAR).

P.Q.M.

nelle esposte considerazioni è il parere della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Liguria sulla richiesta avanzata dal Comune di Savona.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, a cura del funzionario preposto all'attività di supporto della Sezione, al Sindaco del Comune di Savona.

Così deciso in Genova, nella camera di consiglio del 23 maggio 2019.

Il magistrato relatore
Carmelina Adesso

Il Presidente
Fabio Viola

Depositato in segreteria il 23 maggio 2019

Per il Funzionario preposto
(Dott.ssa Cinzia Camera)