



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott.ssa Simonetta Rosa	Presidente
dott. Marcello Degni	Consigliere
dott. Giampiero Gallo	Consigliere
dott. Mauro Bonaretti	Consigliere
dott. Luigi Burti	Consigliere (relatore)
dott.ssa Rossana De Corato	Primo Referendario
dott. Ottavio Caleo	Referendario
dott.ssa Marinella Colucci	Referendario

nella camera di consiglio del 16 aprile 2019

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la deliberazione n. 1 del 3 novembre 2004 con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento di resa dei pareri previsti dall'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista la nota n. 11686 del 27 marzo 2019 con la quale il Sindaco di Erba ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per la camera di consiglio odierna per deliberare sulla sopra indicata richiesta;

Udito il relatore, dott. Luigi Burti

Premesso che



Il Sindaco del comune di Erba con la nota sopraindicata ha formulato una richiesta di parere avente ad oggetto la disciplina relativa ai limiti finanziari della spesa inerente il fondo per il trattamento accessorio del personale con riferimento alla cumulabilità dei fondi dedicati alle varie categorie di lavoratori dipendenti ai fini rispetto dell'art 23 comma 2 del decreto legislativo 75/2017.

In particolare, l'istante, dopo aver ricordato che il Comune è dotato di dirigenti e che "la Corte dei conti Puglia, con deliberazione n. 27/2019, ha stabilito che il limite introdotto dall'art. 23, co. 2 dlgs n. 75/2017, «deve essere applicato alle risorse destinate al trattamento accessorio del personale nel suo ammontare complessivo e non con riferimento ai fondi riferiti alle singole categorie di personale (di comparto, titolare di posizione organizzativa, dirigente, segretari comunali e provinciali). In base a tali presupposti argomentativi, la Sezione contabile pugliese della Corte dei Conti, stabilisce che il limite ex art. 23, co. 2 dlgs n. 75/2017 deve essere applicato alle risorse destinate al trattamento accessorio del personale nel suo ammontare complessivo e non con riferimento ai fondi riferiti alle singole categorie di personale, ciò che rileva non è l'omogeneità settoriale dei valori di riferimento, ma la finalità generale di inclusione, nell'ambito del tetto più volte citato, di tutte le somme complessivamente destinate al trattamento accessorio del personale.»", chiede " a) se, per quanto concerne il limite unico complessivo, sia corretto confrontare l'ammontare complessivo del trattamento accessorio del personale, di ciascun anno, riferito a fondo dipendenti, fondo dirigenti, retribuzione posizione e risultato posizioni organizzative e retribuzione posizione (art. 41 c. 4 e 5 CCNL 21/5/2001) e retribuzione di risultato segretari comunali, con il corrispondente importo complessivo determinato per l'anno 2016.b) Si chiede inoltre se sia corretto escludere dall'alveo di applicazione del ridetto art. 23, la retribuzione aggiuntiva per segreteria convenzionata di cui all'art. 45 CCNL 16/5/2001 in quanto trattamento stipendiale di ogni segretario in convenzione e non accessorio.

c) Qualora la parte variabile del fondo dirigenti - art. 26 c. 3 CCNL 23/12/99 - venisse ridotta anche a seguito della soppressione di posti dirigenziali, l'eventuale "spazio" nel limite complessivo di cui all'art. 23 c. 2 CCNL 23/12/99, (rectius decreto legislativo e non CCNL) potrebbe essere correttamente utilizzato per l'integrazione fondo dipendenti?"

In merito all'ammissibilità della richiesta

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 agli specifici quesiti formulati 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, norma in forza della quale Regioni, Province e Comuni possono chiedere a dette Sezioni pareri in materia di contabilità pubblica, nonché ulteriori forme di collaborazione, ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa. I pareri e le altre forme di collaborazione si inseriscono nei procedimenti amministrativi degli enti territoriali consentendo, nelle tematiche in relazione alle quali la collaborazione viene esercitata, scelte adeguate e ponderate nello svolgimento dei poteri che appartengono agli

amministratori pubblici, restando peraltro esclusa qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione con l'organo di controllo esterno (si rinvia, per tutte, alla delibera della Sezione dell'11 febbraio 2009, n. 36). Con specifico riferimento all'ambito di legittimazione soggettiva per l'attivazione di questa particolare forma di collaborazione, il Sindaco come rappresentante legale dell'ente è legittimato a presentare richieste di parere.

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare come la disposizione, contenuta nel comma 8 dell'art. 7 della legge 131, deve essere raccordata con il precedente comma 7, norma che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio, il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma, la sana gestione finanziaria degli enti locali. Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che il comma 8 prevede forme di collaborazione ulteriori rispetto a quelle del precedente comma 7, rese esplicite in particolare con l'attribuzione agli enti della facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica. Appare conseguentemente chiaro che le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli enti locali, ma che, anzi, le attribuzioni consultive si connotano sulle funzioni sostanziali di controllo ad esse conferite dalla legislazione positiva. 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 non può intendersi come consulenza generale agli enti, ma va ristretta esclusivamente alla materia della contabilità pubblica, quindi ai bilanci pubblici, alle norme e principi che disciplinano la gestione finanziaria e del patrimonio o, comunque, a temi di carattere generale nella materia contabile. In seguito, le Sezioni riunite della Corte dei conti, con 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 definito con chiarezza l'ampiezza della funzione consultiva attribuita dal legislatore. I principi di diritto affermati nella ricordata pronuncia sono stati ripresi, dalle medesime Sezioni riunite, nella deliberazione n. 60/2010/CONTR, nonché in successive pronunce di orientamento generale. In entrambe si riferiscano le occasioni, è stato ribadito come la legge abbia conferito alla Sezioni regionali di controllo una funzione di consulenza limitata alla contabilità pubblica, materia da ricondursi al sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici.

Sulla base di quanto esposto, la richiesta di parere ad eccezione del primo quesito è inammissibile in quanto la stessa non è diretta all'interpretazione di una norma di contabilità pubblica ma comporta l'interpretazione di norme del contratto collettivo nazionale dei dipendenti degli enti locali. (dipendenti ,dirigenti, segretari comunali)

Diritto

Nel merito della richiesta, si ricorda che l'art. 23, commi da 1 a 3 del decreto legislativo 75/2017 così recita:

«1. *Al fine di perseguire la progressiva armonizzazione dei trattamenti economici accessori del personale delle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2 del decreto legislativo 30*

marzo 2001, n. 165, la contrattazione collettiva nazionale, per ogni comparto o area di contrattazione opera, tenuto conto delle risorse di cui al comma 2, la graduale convergenza dei medesimi trattamenti anche mediante la differenziata distribuzione, distintamente per il personale dirigenziale e non dirigenziale, delle risorse finanziarie destinate all'incremento dei fondi per la contrattazione integrativa di ciascuna amministrazione».

«2. 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».

3. Fermo restando il limite delle risorse complessive previsto dal comma 2, le regioni e gli enti locali, con esclusione degli enti del Servizio sanitario nazionale, possono destinare apposite risorse alla componente variabile dei fondi per il salario accessorio, anche per l'attivazione dei servizi o di processi di riorganizzazione e il relativo mantenimento, nel rispetto dei vincoli di bilancio e delle vigenti disposizioni in materia di vincoli della spesa di personale e in coerenza con la normativa contrattuale vigente per la medesima componente variabile».

La problematica oggi all'esame della Sezione è stata oggetto di una pronuncia della Sezione delle Autonomie in sede di parere su una fattispecie avente riguardo al finanziamento dell'indennità delle posizioni organizzative che negli enti privi di dirigenti venivano stanziare direttamente nel bilancio, mentre negli enti con dirigenti erano prelevate dal fondo destinato al salario accessorio del personale delle categorie. Tale diversità di finanziamento aveva alimentato il dubbio in ordine alla possibilità o meno di un legittimo aumento delle indennità previste per le posizioni organizzative laddove le stesse non erano finanziate con risorse provenienti dal fondo.

Con la delibera n. 26/2014 l'Organo nomofilattico, chiamato ad esprimersi sull'interpretazione dell'art. 9, comma 2-bis del decreto legge 78/2010 - riproposto integralmente dal comma 236 dell'art. 1 della legge 208/2015 ed il cui contenuto è stato replicato dall'art 23 comma 2 del d.lgs. 75/2017) - aveva sottolineato che "l'espressione letterale adoperata dal legislatore per demarcare l'ambito applicativo della disposizione in esame. Invero, l'impiego di termini dal valore semantico generale ed omnicomprensivo contenuti nell'espressione «...l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale» denota una 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."

Ne discende – con una soluzione che deve essere sostanzialmente ribadita – che nel computo del tetto di spesa ora previsto dal comma 2 dell’art. 23 del decreto legislativo n. 75 del 2017 rientrano tutte le risorse stanziare in bilancio dall’ente destinate al trattamento accessorio del personale, indipendentemente dall’origine delle eventuali maggiori risorse, proprie dell’ente medesimo.

Se, infatti, il legislatore ha inteso adoperare locuzioni quali *“l’ammontare complessivo delle risorse”* destinate al *“trattamento accessorio del personale”*, come s’è già avuto modo di rilevare e come si deve in questa sede confermare, è perché ha voluto comprendere nel limite stabilito, al di fuori di fattispecie tipiche ed eccezionali, anche le eventuali entrate, proprie dell’ente, ulteriori rispetto a quelle presenti nei fondi delle risorse decentrate.

In tal senso si è espressa la Sezione delle Autonomie quando ha affermato in particolare con la succitata deliberazione che *“Se, dunque, il legislatore ha inteso adoperare locuzioni quali “...l’ammontare complessivo delle risorse...” destinate al “...trattamento accessorio del personale” (in alternativa all’espressione “...ammontare delle risorse presenti nei fondi per la contrattazione integrativa”) è perché ha voluto comprendere nel limite stabilito anche le eventuali entrate ulteriori rispetto a quelle presenti nei fondi delle risorse decentrate.*

Né sarebbe consentito all’interprete pervenire a soluzioni meno rigorose e, quindi, più favorevoli agli enti di minori dimensioni demografiche sul presupposto della mancanza delle qualifiche dirigenziali nell’assetto organizzativo dell’ente ovvero della non riconducibilità del trattamento accessorio alle posizioni organizzative qui considerate, giacché le retribuzioni di posizione e di risultato spettanti ai titolari delle posizioni organizzative costituiscono, in questo caso, il trattamento economico accessorio che “assorbe”, per espressa disposizione contrattuale, ogni altra competenza accessoria spettante”

In forza delle motivazioni appena esposte, la Corte ha sancito il seguente principio di diritto ***“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”***.

L’art 23, comma 2 del decreto legislativo 75/2017, come già affermato, replica la disposizione dell’art 9. comma 2-bis del d.l. 78/2010, e quindi rimane fermo il principio di diritto affermato con la deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 26/2014.

Appare evidente, inoltre, che sarebbe stato illogico escludere dal computo del tetto complessivo per il trattamento accessorio le risorse destinate a finanziare le indennità delle posizioni organizzative solo perché hanno una diversa modalità di finanziamento.

Una differente lettura della norma avrebbe prodotto non solo una lievitazione della spesa destinata al finanziamento delle indennità delle posizioni organizzative, ma avrebbe creato anche una disparità di trattamento determinata dalla presenza o meno di personale con qualifica dirigenziale ai fini della computabilità delle suddette indennità (P.O.) nel trattamento accessorio.

Alla luce di quanto esposto, ne consegue che per quanto riguarda il quesito sub a) questa sezione della Corte ritiene che per determinare l'ammontare complessivo del trattamento accessorio del 2016, che costituisce il limite di spesa da rispettare, occorre considerare tutte le risorse destinate al trattamento accessorio per tutto il personale dell'Ente (dipendenti, dirigenti e segretario comunale).

Il quesito sub b) (la natura dell'indennità di convenzione per le segreterie comunali) è inammissibile in quanto è da ricondurre nell'ambito della contrattazione collettiva nazionale la definizione della natura giuridica dell'indennità di convenzione spettante al segretario comunale titolare di sede convenzionata (trattamento accessorio o fondamentale)

Per quanto riguarda, infine, il quesito sub c), ovvero se sia possibile destinare le economie derivanti dalla mancata sostituzione di un dirigente al fondo di produttività dei dipendenti, questa Sezione condivide quanto già espresso della Sezione regionale di controllo per il Piemonte con il parere n. 124/2018 in riscontro ad analogo quesito, laddove ne ha affermato l'inammissibilità, in quanto esula dalla funzione consultiva l'argomento oggetto della richiesta di parere perché legata *"all'interpretazione dei contratti collettivi...., per gli aspetti relativi alla destinazione della retribuzione di posizione e di risultato non attribuita al dirigente, nonché per quelli relativi all'impatto sulle risorse per il trattamento accessorio del personale in virtù della soppressione del posto resosi vacante!"*(PAR/124/2018).

P.Q.M.

nelle considerazioni esposte è il parere

Il Relatore
(Luigi Burti)

Il Presidente
(Simonetta Rosa)

Depositata in Segreteria il

18/04/2019

Il Funzionario preposto
al servizio di supporto
(Susanna De Bernardis)