



CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LE MARCHE

nella Camera di consiglio del giorno 14 maggio 2019

composta dai magistrati:

Dott. Antonio CONTU - Presidente
Dott. Mario GUARANY - Consigliere
Dott.ssa Valeria FRANCHI - Consigliere
Dott.ssa Flavia D'ORO - Referendario (relatore)
Dott.ssa Paola LO GIUDICE - Referendario

PARERE

Provincia di Fermo

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;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, con il quale è stata istituita in ogni Regione a statuto ordinario una Sezione regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite con deliberazione n. 14 in data 16 giugno 2000, e successive modificazioni;

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, ed in particolare l'articolo 7, comma 8;

Visto l'atto di indirizzo della Sezione delle Autonomie approvato nell'adunanza del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato dalla deliberazione n. 9/SEZAUT/2009/INPR in data 3 luglio 2009 della Sezione delle Autonomie;

Vista la richiesta di parere del presidente della provincia di Fermo pervenuta per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali (CAL) con nota prot. n. 109 del 6 maggio 2019 e acquisita agli atti in data 6/5/2019 prot. n. 1576;

Udito il relatore Flavia D'Oro;

PREMESSO IN FATTO

Con nota a firma del presidente pro tempore della provincia di Fermo, pervenuta via PEC in data 6 maggio 2019 per il tramite del CAL, la Provincia di Fermo ha avanzato a questa Corte una richiesta di parere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della L. n. 131/2003, concernente l'interpretazione dell'art. 23, comma 2, del d.lgs. 75/2017, in vista della costituzione del fondo risorse decentrate del personale dipendente (non dirigente) per l'anno 2019.

Al riguardo ha fatto presente quanto segue.

Ai sensi della Legge 7 aprile 2014, n. 56, la Provincia di Fermo ha subito una modifica del proprio assetto istituzionale ed organizzativo che ha portato, tra l'altro, al trasferimento delle funzioni non fondamentali e del relativo personale alle Regioni che, per la Regione Marche, è avvenuto con decorrenza dal 1° aprile 2016.

Il d.lgs. 14 settembre 2015, n. 150, attuativo della legge 10 dicembre 2014, n. 183, ha dato avvio al processo di trasferimento alle Regioni delle funzioni relative alle politiche attive del lavoro esercitate dalle Province, disciplinato dall'art. 1, commi da 793 a 807, della legge 27 dicembre 2017, n. 205. Nella Regione Marche, il trasferimento del personale dei centri per l'impiego e dell'area lavoro delle Province marchigiane è avvenuto con decorrenza dal 1° maggio 2018.

A seguito del trasferimento del personale delle Province svolgente le funzioni cosiddette non fondamentali e del personale dei centri per l'impiego e dell'area lavoro, la Provincia di Fermo *"sin dal 2016, coerentemente con quanto previsto dall'art. 1, comma 96, della L. 56/2014, ha operato una riduzione del fondo risorse decentrate del personale dipendente"* che *"per l'anno 2016, corrisponde al rateo di 9/12 dell'ammontare complessivo del salario accessorio (pagato nell'anno 2014) delle unità trasferite alla Regione Marche con decorrenza 1^ aprile 2016. Per l'anno 2017, si è operata una ulteriore riduzione, corrispondente ai rimanenti ratei (3/12). Inoltre, nell'anno 2018, si è operata una riduzione pari al rateo di 8/12 dell'ammontare complessivo del salario accessorio (pagato nell'anno 2017) delle unità della funzione politiche attive del Lavoro trasferite alla Regione Marche con decorrenza 1^ maggio 2018. Per l'anno 2019, si provvederà ad una ulteriore riduzione, corrispondente ai rimanenti ratei (4/12)"*.

Tanto premesso, la Provincia di Fermo ha chiesto a questa Sezione di controllo un parere in merito all'interpretazione dell'art. 23, comma 2, del D.Lgs. n. 75/2017, formulando i seguenti quesiti:

"1) se è necessario o meno rapportare ad intero anno la riduzione operata sul fondo risorse decentrate 2016 ..., al fine della determinazione del corretto limite da considerare per il rispetto della previsione di cui all'art. 23, comma 2, del D.Lgs. 75/2017", facendo presente che la propria tesi interpretativa è per la soluzione positiva;

2) se le riduzioni del fondo operate nel triennio 2016-2018 per trasferimento di funzioni e personale, determinano una "capacità finanziaria" per incrementare il fondo risorse decentrate dell'anno 2019 nella componente variabile (art. 67, comma 5, lett. b) del CCNL 21/05/2018 comparto Funzioni Locali), nel rispetto delle disposizioni contrattuali vigenti e del limite di cui all'art. 23, comma 2, del D.Lgs. 75/2017, evidenziando che la propria tesi interpretativa è nel senso della soluzione negativa;

3) se l'incremento del fondo risorse decentrate 2019 di cui all'art. 67, comma 2, lett. a) del CCNL 21/05/2018 del comparto Funzioni Locali (importo annuo di 83,20 euro per ciascun dipendente), deve essere computato in riferimento a tutte le unità di personale in servizio alla data del 31/12/2015 presso la Provincia di Fermo, incluse quelle oggetto di successivo trasferimento alla Regione Marche (ai sensi dell'art. 11 del D.L. 14 dicembre 2018, n. 135, convertito, con modificazioni, dalla Legge 11 febbraio 2019, n. 12, il limite di cui all'articolo 23, comma 2, del D.Lgs. 75/2017, non opera con riferimento a tale incremento)". A tal fine ha evidenziato che la propria soluzione interpretativa è nel senso di ritenerle escluse.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Ammissibilità del parere.

Secondo il consolidato orientamento della magistratura contabile, con riguardo all'esame di una richiesta di parere presentata ai sensi dell'art. 7, comma 8, l. n. 131/2003, in considerazione della natura eccezionale della funzione consultiva della Corte e della conseguente esclusione della possibilità di configurare tale attività quale consulenza generale sull'attività dell'Amministrazione

locale, occorre preliminarmente verificare la sussistenza dei requisiti di ammissibilità della richiesta stessa sotto il profilo sia soggettivo sia oggettivo.

In proposito, la Sezione delle Autonomie ha definito gli indirizzi ed i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo con la deliberazione in data 27 aprile 2004, successivamente integrata con la deliberazione, n. 9/2009, mentre sul punto si è espressa anche la deliberazione n. 54/2010 delle Sezioni Riunite della Corte; inoltre le deliberazioni della Sezione delle Autonomie n. 5/2006 e n. 3/2014, per quanto costituenti pareri resi su casi specifici, hanno contribuito a definire meglio le condizioni di ammissibilità di detta attività consultiva.

Sulla specifica materia è inoltre intervenuta la Sezione regionale di controllo per le Marche, con deliberazione n. 77/2013/PAR, dettando criteri e principi generali per la corretta attivazione della funzione consultiva presso la Sezione stessa.

1.1. Ammissibilità sotto il profilo soggettivo

Con riguardo alla legittimazione del soggetto richiedente, ai sensi del citato art. 7, comma 8, l. n. 131/2003, la richiesta di parere può essere formulata dalle Regioni e, tramite il Consiglio delle Autonomie Locali, se istituito, anche da Comuni, Province e Città metropolitane.

Nella specie, la richiesta è stata formulata dal Presidente della Provincia di Fermo, organo rappresentativo dell'Ente, per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali. Pertanto, sotto il profilo soggettivo, la stessa è ammissibile in quanto proveniente da soggetto legittimato. Ciò in conformità alla citata deliberazione di questa Sezione n. 77/2013/PAR, la quale, in via generale, ha richiesto come indefettibile la richiesta del parere per il tramite del CAL per evitare richieste palesemente inammissibili o non sufficientemente corroborate da un adeguato supporto argomentativo.

2. Ammissibilità sotto il profilo oggettivo

2.1. Alla luce della normativa e dei richiamati indirizzi interpretativi, ai fini dell'ammissibilità del parere sotto il profilo oggettivo, è necessario accertare che si tratti di quesito inerente la materia della contabilità pubblica, avente i caratteri della generalità ed astrattezza. Ciò in quanto la funzione consultiva non deve presentare profili di interferenza con le funzioni requirenti o giurisdizionali (con riferimento sia alla magistratura contabile che a quelle amministrativa e civile), non può esprimersi sulla legittimità di una procedura di spesa ormai conclusa, né può tradursi, di fatto, in una immissione della Corte nei processi decisionali dell'ente territoriale.

Al riguardo particolarmente significativa è la citata deliberazione delle Sezioni Riunite n.54/2010, la quale ha chiaramente collegato la funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo alle norme e principi che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale degli enti pubblici, allo scopo di favorire la regolarità contabile e la corretta e sana gestione finanziaria delle Pubbliche Amministrazioni.

E' stato anche precisato che la funzione consultiva deve essere prestata anche in merito a quesiti che siano connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nell'ottica di specifici obiettivi di contenimento della spesa stabiliti dai principi di coordinamento della finanza pubblica e nell'esigenza di garantire l'equilibrio del bilancio.

2.2. Tanto premesso, la fattispecie all'esame pone il problema della corretta quantificazione del fondo risorse decentrate, ai sensi dell'art. 23, comma 2, del D.Lgs. 25 maggio 2017 n. 75, che

pone limiti quantitativi all'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento economico accessorio del personale, e quindi attiene alla corretta interpretazione da fornirsi alle previsioni di legge riguardanti la fissazione dei tetti di spesa e, dunque, all'applicazione dei vincoli indirizzati a risorse da gestire necessariamente nell'ambito degli enti locali. Più precisamente, la richiesta di parere pone questioni interpretative riguardanti disposizioni in materia di spesa di personale dettate dal legislatore nazionale in funzione di coordinamento della finanza pubblica e, come tali, rientranti nella nozione di "contabilità pubblica".

2.3. Sempre con riferimento al profilo oggettivo, si evidenzia che, secondo i consolidati orientamenti della Magistratura contabile, la funzione consultiva non può risolversi in una surrettizia forma di coamministrazione o di cogestione incompatibile con la posizione di neutralità e di terzietà della magistratura contabile. Pertanto, la richiesta di parere deve avere una rilevanza generale e astratta e, pur originata da un'esigenza gestionale dell'Amministrazione, deve essere finalizzata ad ottenere indicazioni sulla corretta interpretazione di principi, norme ed istituti riguardanti la contabilità pubblica, non potendo essere diretta ad ottenere indicazioni concrete per una specifica e puntuale attività gestionale. Pertanto, la richiesta di parere si configura ammissibile limitatamente ai profili che riguardano l'interpretazione di norme finalizzate al contenimento della spesa pubblica in relazione ai limiti quantitativi posti dall'art. 23, comma 2, del d.gs. n. 75/2017 all'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento economico accessorio del personale, anche di livello dirigenziale. Ne consegue che il parere è reso con esclusivo riguardo alle questioni di natura generale ed astratta, restando in capo all'Ente ogni valutazione in merito alla legittimità e opportunità dell'attività amministrativa (si vedano, *ex multis*, Corte dei conti, sezione regionale di controllo per le Marche, deliberazioni nn. 32/2018 e 181/2015; Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Piemonte, deliberazione n. 29/2016).

2.4. Infine, con specifico riferimento alle richieste di parere aventi ad oggetto l'interpretazione di disposizioni contenute in un C.C.N.L., il consolidato orientamento della giurisprudenza delle Sezioni regionali di controllo, formatosi nell'esercizio dell'attività consultiva, in senso conforme agli orientamenti espressi dalle Sezioni Riunite (deliberazioni n. 50/CONTR/2010 e n. 56/CONTR/2011) e dalla Sezione delle Autonomie (deliberazione n. 5/AUT/2006) esclude che, in tale sede, le Sezioni regionali della Corte dei conti possano rendere un parere sull'interpretazione e sul contenuto delle norme di un contratto collettivo nazionale di lavoro, anche in considerazione del fatto che l'interpretazione delle norme contrattuali rientra nelle funzioni che il legislatore, con il d.lgs. 165/2001, ha attribuito all'ARAN. Tale principio, pertanto, impedisce di fornire interpretazioni aventi ad oggetto istituti disciplinati dalla contrattazione collettiva (Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Lombardia n. 54/2018/PAR, sezione regionale di controllo per il Piemonte n. 63/2018/PAR, nonché sezione regionale di controllo per la Puglia n. 99/2018/PAR).

Tale aspetto è stato, peraltro, ribadito recentemente anche dalla Sezione delle autonomie, del. n. 19/SEZAUT/2018/QMIG, in cui si è affermato che esula dalla materia contabile e, dunque, dalla funzione consultiva attribuita dalla legge alla Corte dei conti "qualsiasi disquisizione sulla portata precettiva che si voglia attribuire alle dichiarazioni congiunte apposte ai contratti collettivi ... al pari dell'interpretazione sul contenuto delle norme del contratto collettivo nazionale di lavoro". Infine, la Sezione delle Autonomie, con deliberazione n. 5 del 2019, ha affermato di poter affrontare nel merito il quesito prospettato (riguardante la corretta gestione della spesa per quanto riguarda il regime di destinazione dei proventi previsti dall'art. 208 del d.lgs. 285/1992) "nei limiti in cui la mera enunciazione delle disposizioni contrattuali sia strumentale alla definizione dell'ambito applicativo del

vincolo di destinazione previsto dall'art. 208 con riferimento al finanziamento della spesa per il personale della polizia locale". A tale riguardo, ha quindi ribadito che "non può, invece, costituire oggetto dell'attività nomofilattica di questa Sezione l'ambito interpretativo della questione che verte sulle modalità applicative di talune disposizioni di fonte contrattuale, esulando dalla funzione consultiva intestata a questa Corte la definizione del significato delle clausole controverse della contrattazione collettiva nazionale, per le quali opera una compiuta disciplina prevista dal d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, recante norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle Amministrazioni pubbliche".

2.5. Il Collegio rimarca, altresì, come il presente parere non entri nel merito delle modalità di costituzione del fondo, in quanto competenza attinente alle specifiche funzioni gestionali attribuite alla dirigenza, con le connesse responsabilità.

Nel merito

1. Normativa di riferimento

1.1. Il limite previsto all'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale

Passando a trattare il merito della questione sottoposta al vaglio della Sezione, appare opportuno effettuare un sintetico excursus della normativa in applicazione.

Il d.lgs. 25 maggio 2017, n. 75 è intervenuto sull'organizzazione delle Amministrazioni pubbliche; in particolare, l'art. 23, rubricato "Salario accessorio e sperimentazione", ha previsto, al comma 1, che: *"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".*

La norma si pone, da un lato, in linea di continuità rispetto alle precedenti normative volte a limitare l'importo delle somme iscrivibili al fondo, imponendo un tetto rapportato a uno o più esercizi precedenti. Allo stesso tempo, l'art. 23 introduce, al comma 2, una importante innovazione, in quanto supera l'automatismo in tema di decurtazione del fondo in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio (che era invece previsto dall'abrogata disposizione contenuta nell'art. 1, comma 236, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, che imponeva, unitamente al tetto per i fondi accessori, fissato nelle somme spese allo stesso titolo nel 2015, anche il taglio proporzionale alla diminuzione del personale in servizio, tenendo conto delle capacità assunzionali, prescindendo dalla realizzazione o meno delle assunzioni programmate).

In particolare, il comma 2 del citato art. 23 dispone: *"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".

Fermo restando, quindi, il limite alla spesa di personale, la norma pone un limite quantitativo all'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento economico accessorio del personale, perseguendo anche l'obiettivo di una graduale armonizzazione dei trattamenti economici accessori del personale delle pubbliche amministrazioni, le cui modalità sono demandate alla contrattazione collettiva.

1.2. La determinazione del fondo per le risorse decentrate nell'ipotesi di trasferimenti di funzioni e del relativo personale

La determinazione del fondo per le risorse decentrate, noto anche come fondo per il trattamento economico accessorio, è disciplinata attraverso un articolato corpus normativo, di fonte legislativa e contrattuale. Tale fondo è composto da due tipologie di voci: risorse stabili, che hanno carattere di certezza, continuità e ripetitività, e risorse variabili. La parte stabile del fondo per le risorse decentrate è quantificata secondo le regole vigenti e non può variare per volontà della amministrazione. Fermo restando il rispetto dei limiti imposti dalla legge, tuttavia, l'importo delle risorse stabili può subire variazioni, in aumento o in diminuzione, nel corso degli anni, per il verificarsi di situazioni nuove. In particolare, con specifico riferimento ai quesiti posti, l'importo delle risorse stabili può aumentare per effetto di trasferimenti di personale.

Per quanto riguarda la costituzione del fondo, l'art. 67, comma 2, del nuovo C.C.N.L., recante "fondo risorse decentrate: costituzione", al fine di evitare che le operazioni di trasferimento del personale rappresentino un'occasione per un incremento ingiustificato, a livello aggregato, delle risorse destinate al salario accessorio, prevede che *"a decorrere dall'anno 2018, il fondo risorse decentrate è costituito da un unico importo consolidato di tutte le risorse decentrate stabili, indicate dall'art. 31, comma 2, del CCNL del 22.1.2004, relative all'anno 2017, come certificate dal collegio dei revisori..."* e, al comma 2 lett. e), prevede che l'importo è stabilmente incrementato *"degli importi necessari a sostenere a regime gli oneri del trattamento economico di personale trasferito, anche nell'ambito di processi associativi, di delega o trasferimento di funzioni, a fronte di corrispondente riduzione della componente stabile dei fondi delle amministrazioni di provenienza, ferma restando la capacità di spesa a carico del bilancio dell'ente, nonché degli importi corrispondenti agli adeguamenti dei fondi previsti dalle vigenti disposizioni di legge, a seguito di trasferimento di personale, come ad esempio l'art. 1, commi da 793 a 800, della legge n. 205/2017; le Unioni di comuni tengono anche conto della speciale disciplina di cui all'art. 70-sexies"*.

L'art. 67, comma 7, del d.lgs. 67/2017 ricorda, poi, che *"la quantificazione del Fondo delle 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. 75/2017"*.

2. I quesiti posti dall'Ente

2.1. Passando all'esame dei quesiti posti dall'Ente, relativamente al primo quesito, il Presidente della Provincia di Fermo chiede se è necessario o meno rapportare ad intero anno la riduzione operata sul fondo risorse decentrate 2016 nelle modalità seguite dall'Ente, conformemente a quanto disposto dall'art. 1, comma 96, della L. 56/2014, riguardante i trasferimenti delle funzioni oggetto del riordino delle città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni.

A tale proposito, il Collegio richiama innanzitutto la formulazione letterale dell'art. 23, comma 2, del d.lgs. 75 del 2017, che, nel fissare il limite all'ammontare *complessivo* delle risorse destinate *annualmente* al trattamento accessorio del personale, fa chiaramente riferimento al *"corrispondente importo determinato per l'anno 2016"*.

Infatti, occorre fare una distinzione tra le due disposizioni sopra citate: la prima (art. 1, comma 96, della L. 56/2014) regola i trasferimenti delle funzioni oggetto del riordino delle città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni, prevedendo, alla lettera a), che *"il personale trasferito mantenga la posizione giuridica ed economica, con riferimento alle voci del trattamento economico fondamentale e accessorio, in godimento all'atto del trasferimento, nonché l'anzianità di servizio maturata e che "le corrispondenti risorse sono trasferite all'ente destinatario..."* (si rammenta, peraltro, che, l'art. 1, comma 800, della l. 205/2017, ha dettato una differente disciplina, disponendo che *"a decorrere dal 1° gennaio 2018 non si applica quanto previsto dall'articolo 1, comma 96, lettera a) della predetta legge n. 56/2014"*); la seconda (art. 23, comma 2, del d.lgs. 75 del 2017) riguarda, invece, come già ricordato, il limite dell'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale.

La norma da ultimo citata fa riferimento ad un limite annuale complessivo, calcolato su base annua, a nulla rilevando il fatto che l'Ente abbia effettuato riduzioni del fondo risorse decentrate in ragione mensile, a partire dal momento di trasferimento del personale.

Nello stesso senso si pone anche l'art. 67, comma 7, del d.lgs. 67/2017 che, dopo aver regolato le modalità di costituzione del fondo risorse decentrate, richiamando anche la normativa speciale in tema di trasferimento di personale, prevede che *"la quantificazione del Fondo delle 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. 75/2017"*.

A conferma di tale interpretazione, la giurisprudenza della Corte dei conti ha più volte evidenziato come l'applicabilità di tale vincolo debba riferirsi all'ammontare complessivo del trattamento accessorio e non alle sue singole componenti (cfr. Corte dei conti, sezione regionale per l'Emilia Romagna, deliberazione n. 100/2017/PAR del 06 giugno 2017, e, con riferimento alla precedente disposizione dell'art. 9, comma 2-bis, del d.l. 78/2010, convertito in legge n. 122/2010, Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 26/2014).

Inoltre, la sezione regionale di controllo per la Lombardia, con deliberazione n. 293 del 2018, sebbene con riferimento ad un caso diverso, relativo ad una nuova assunzione, ha affermato che l'importo relativo alla retribuzione di posizione e di risultato da attribuire alla nuova assunzione non può essere esclusa dall'importo complessivo del salario accessorio di competenza dei dipendenti in servizio prima della nuova assunzione, atteso che la norma *"non consente distinzione di sorta, ma indica soltanto un limite finanziario che non deve essere superato"*. Nello stesso senso la sezione regionale di controllo per la Puglia (deliberazione n. 27/2019) che ha osservato che *"poiché il limite ex art. 23, co. 2 del d.lgs. 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"*. Infine, anche la sezione regionale di controllo per il Piemonte, con deliberazione n. 259/2017, con riferimento ad un caso in cui il fondo salario accessorio era stato determinato per intero, con successivo scomputo della quota imputabile ai dipendenti trasferiti all'Unione di comuni, ha affermato che l'espansione del fondo, avvenuta a seguito della reinternalizzazione del servizio, non potrà che avvenire nel rispetto del tetto 2016, tetto formato

dalla quota "figurativa" calcolata dall'Ente prima della cessione all'Unione di quota parte riferita al personale trasferito, a nulla rilevando che la quota "retrocessa" dall'Unione fosse superiore a quella originariamente ceduta dall'Ente.

2.2. Con riferimento al secondo quesito, il Presidente della Provincia di Fermo chiede se le riduzioni del fondo operate nel triennio 2016-2018 per trasferimento di funzioni e personale, determinano una "capacità finanziaria" per incrementare il fondo risorse decentrate dell'anno 2019 nella componente variabile (art. 67, comma 5, lett. b) del CCNL 21/5/2018 comparto Funzioni Locali, nel rispetto del limite di cui all'art. 23, comma 2, d.lgs. 75/2017.

Come già sopra evidenziato, l'art. 23, comma 2, del d.lgs. 75/2017 ha previsto l'obbligo di riduzione dell'ammontare complessivo delle risorse per il trattamento accessorio del personale in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio solo per gli enti che non hanno rispettato il patto di stabilità interno nel 2015, con la conseguenza che, per gli enti rispettosi del patto e, dunque, al di fuori dell'ipotesi eccezionale specificamente prevista dalla norma, la riduzione del personale in servizio non comporta automaticamente l'obbligo di ridurre in misura proporzionale le risorse disponibili per il trattamento accessorio del personale (*ex multis*, Sezione regionale di controllo per la Liguria, deliberazione n. 64/2017/PAR, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 264/2018/PAR, Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 19/SEZAUT/2018/QMIG). Ne consegue che, *"in caso di cessazione di unità di personale, le risorse destinate al personale cessato, incidenti sulla parte stabile per 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)"* (Sezione regionale di controllo per la Puglia, deliberazione n. 110/2017). E' stato altresì rimarcato come *"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"* (Corte dei Conti, Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazione n. 4/2018/PAR) nell'ottica della graduale convergenza del trattamento accessorio del personale e al fine di favorire l'incremento della componente variabile dei fondi e il superamento dei vincoli assunzionali (Corte dei conti, Sezione delle Autonomie 20/2017).

Tuttavia, con riguardo alle ipotesi di trasferimento di funzioni e del relativo personale, vi sono specifiche disposizioni normative che prevedono riduzioni del fondo risorse decentrate dell'Ente di provenienza, al fine di evitare un incremento, a livello complessivo aggregato, delle risorse destinate al salario accessorio (art. 1, comma 96, della L. 56/2014, che, fino alla introduzione dell'art. 1, comma 800, della l. 205/2017 - che ne ha previsto la disapplicazione a decorrere dal 1 gennaio 2018 - prevedeva che le risorse relative al trattamento economico del personale trasferito sono "trasferite" all'ente destinatario; art. 4 L.R. Marche 13/2015), similmente alle finalità conseguite, in via generale, per quanto concerne i singoli enti, dalle previgenti disposizioni normative (art. 1, comma 236, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, art. 9, comma 2 bis, d.l. 78/2010, che prevedevano che l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale è automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio) e a quanto di recente reintrodotta per i comuni dall'art. 33 del D.L. 30/04/2019, n. 34, in vigore dal 1 maggio 2019 e recante "Assunzione di personale nelle regioni a statuto ordinario e nei comuni in base alla sostenibilità finanziaria", che ha previsto che *"il limite al trattamento accessorio del personale di cui all'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75 è adeguato, in aumento o in diminuzione, per garantire l'invarianza del valore medio*

pro-capite, riferito all'anno 2018, del fondo per la contrattazione integrativa nonché delle risorse per remunerare gli incarichi di posizione organizzativa, prendendo a riferimento come base di calcolo il personale in servizio al 31 dicembre 2018”.

La previsione della necessaria correlata riduzione dei fondi delle amministrazioni di provenienza è finalizzata chiaramente ad evitare che i soggetti rimasti alle dipendenze dell'ente fruiscano di una quota maggiore di risorse, essendosi ridotti i potenziali beneficiari, con conseguente aggravio di spesa.

Tale orientamento appare, peraltro, supportato dalla lettura combinata delle seguenti disposizioni contrattuali:

- art. 67, comma 2, lett e) del nuovo C.C.N.L., che prevede che l'importo del fondo risorse decentrate sia stabilmente incrementato *“degli importi necessari a sostenere a regime gli oneri del trattamento economico di personale trasferito, anche nell'ambito di processi associativi, di delega o trasferimento di funzioni, a fronte di corrispondente riduzione della componente stabile dei fondi delle amministrazioni di provenienza, ferma restando la capacità di spesa a carico del bilancio dell'ente, nonché degli importi corrispondenti agli adeguamenti dei fondi previsti dalle vigenti disposizioni di legge, a seguito di trasferimento di personale, come ad esempio l'art. 1, commi da 793 a 800, della legge n. 205/2017; le Unioni di comuni tengono anche conto della speciale disciplina di cui all'art. 70-sexies”;*
- art. 67 comma 3 lett. k), che prevede che il fondo sia incrementato con importi variabili, *“delle integrazioni alla componente variabile del fondo – a seguito dei trasferimenti di personale di cui al comma 2 lett. e) ed a fronte della corrispondente riduzione ivi prevista della componente variabile dei fondi – limitatamente all'anno in cui avviene il trasferimento, al fine di garantire la copertura, nei mesi residui dell'anno, degli oneri dei trattamenti accessori del personale trasferito, fermo restando che la copertura a regime di tali oneri avviene con le risorse di cui al citato comma 2 lett. e); le Unioni di comuni tengono anche conto della speciale disciplina di cui all'art. 70-sexies”.*

2.3. Con riferimento al terzo quesito (relativamente al quale l'Ente chiede se l'incremento del fondo risorse decentrate 2019 di cui all'art. 67, comma 2, lett. a), del CCNL 21/5/2018 del comparto Funzioni Locali deve essere computato in riferimento a tutte le unità di personale in servizio alla data del 31 dicembre 2015 presso la Provincia di Fermo, incluse quelle oggetto di successivo trasferimento alla Regione Marche), il Collegio ritiene che, coerentemente con la ratio delle disposizioni sopra richiamate - relative alle ipotesi di trasferimento di funzioni e del relativo personale - che prevedono riduzioni del fondo risorse decentrate dell'Ente di provenienza, al fine di evitare un incremento, a livello complessivo aggregato, delle risorse destinate al salario accessorio, il personale transitato nei ruoli della Regione non possa rientrare nel computo delle risorse decentrate del 2019, con riferimento alla situazione del 2015.

P.Q.M.

la Sezione adita esprime il parere nei termini di cui in parte motiva.

ORDINA

alla Segreteria di trasmettere la presente deliberazione al Presidente della Provincia di Fermo e al Presidente del Consiglio delle Autonomie Locali delle Marche.

Così deliberato in Ancona, nella Camera di consiglio del 14 maggio 2019.

Il magistrato relatore
f.to (Flavia D'Oro)

Il Presidente
f.to (Antonio Contu)

Depositata in Segreteria in data 16 maggio 2019
Il direttore della Segreteria
f.to Carlo Serra