



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

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

nell'adunanza in camera di consiglio dell'8 ottobre 2019 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

Vista la nota del giorno 31 luglio 2019, con la quale il Sindaco del Comune di Cava Manara 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 odierna per deliberare sulla richiesta del sindaco del comune sopra citato;

Udito il relatore dott. Marcello Degni;

PREMESSO IN FATTO

Il sindaco del comune di Cava Manara ha richiesto alla Sezione un parere sulla possibilità di “considerare l’indennità di mancato preavviso quale onere straordinario della gestione e non quale onere retributivo che rientri nel tetto di spesa del personale trattandosi di spesa non derivante da scelte discrezionali dell’ente”. Chiede inoltre il comune se, in caso contrario, si possa “derogare per l’anno 2019, al tetto di spesa del personale, motivando il mancato rispetto del limite, anche in considerazione dell’immediato rientro nel limite a partire dall’anno successivo essendo la programmazione in assoluta coerenza con tale rispetto”. Il comune chiede infine la possibilità di “finanziare in ogni caso tale indennità mediante applicazione dell’avanzo di amministrazione trattandosi di spesa a carattere eccezionale e non ricorrente”.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Verifica della ammissibilità della richiesta di parere
 - 1.1. Soggettiva. Sotto il profilo soggettivo il parere è ammissibile in quanto richiesto dal sindaco pro-tempore del comune.
 - 1.2. Oggettiva. Sotto il profilo oggettivo il quesito La facoltà di richiedere pareri risulta inoltre legislativamente circoscritta alla sola materia della contabilità pubblica. La funzione di consulenza riconosciuta alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti non è quindi di carattere generale, ma, coerentemente con le finalità di coordinamento della finanza pubblica perseguite dalla legge attributiva, si esplica esclusivamente su quesiti attinenti all’interpretazione di norme di contabilità e finanza pubblica, in modo da assicurarne una uniforme applicazione da parte delle autonomie territoriali. Le Sezioni Riunite della Corte dei conti, chiamate a pronunciarsi nell’esercizio delle funzioni di coordinamento ad esse assegnate dall’art. 17, comma 31, del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, con la deliberazione n. 54/2010, hanno precisato che la funzione consultiva deve svolgersi anche in ordine a quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di

coordinamento della finanza pubblica, e in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'ente e sui pertinenti equilibri di bilancio. Si ritiene, in ogni caso, che il parere possa essere fornito solo rispetto a questioni di carattere generale che si prestino ad essere considerate in astratto, escludendo ogni valutazione su atti o casi specifici che determinerebbe un'ingerenza della Corte nella concreta attività dell'ente e, in ultima analisi, una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza riconosciuta alla Corte dei conti dalla Costituzione repubblicana. Ciò nella consapevolezza che la richiesta di parere alla Corte scaturisca comunque da una esigenza specifica dell'ente riscontrata nello svolgimento della sua attività discrezionale. Le Sezioni regionali non possono pronunciarsi, inoltre, su quesiti che implicino valutazioni di comportamenti amministrativi suscettibili di interferire con altre funzioni intestate alla stessa Corte dei conti, ad altri organi giurisdizionali o a soggetti pubblici investiti dalla legge di funzioni di controllo o consulenza in determinate materie.

1.3. Nel caso in esame la richiesta risponde ai requisiti di cui al punto precedente e può pertanto essere trattata nel merito.

2. Merito.

2.1. La situazione che ha indotto il comune a porre i richiamati quesiti alla Sezione scaturisce dalla "prematura scomparsa di un dipendente titolare di posizione organizzativa" e dalla conseguente necessità, di effettuare una riprogrammazione della spesa per il personale. In proposito l'ente evidenzia due elementi che renderebbero fattibile l'operazione: un rapporto personale/popolazione inferiore rispetto alla media prevista dal DM 17/04/2017 (1/250 rispetto a 1/159); e il fatto che la riprogrammazione della spesa per il personale, effettuata nel rispetto di quanto previsto dall'art. 33 del decreto legge 34 del 2019, convertito nella legge 58, possa avvenire nell'ambito degli stanziamenti già previsti in bilancio e nel rispetto del tetto previsto dal legislatore (comma 557-quater della legge 296 del 2006, introdotto dall'articolo 3, comma 5 bis del decreto legge 90 del 2014, convertito nella legge 114).

- 2.2 In senso potenzialmente negativo operano altri due fattori: l'obbligo per il comune di riconoscere l'indennità di mancato preavviso e delle ferie non godute, con la conseguente necessità di reperire le risorse per coprire la spesa; e il superamento, considerando anche la fattispecie in esame, del limite del tetto di spesa di personale per il 2019. Il comune richiama in proposito la deliberazione 218/2015 della sezione di controllo del Molise, che prevede l'inclusione nel tetto del personale di emolumenti relativi a anni precedenti e resisi esigibili in quello in corso (in cui sono state reimputate, in misura maggiore rispetto all'andamento consolidato del 2015, l'indennità di risultato del 2017 e le risorse decentrate del 2018 a seguito della sola costituzione del fondo decentrato 2018 senza la conseguente sottoscrizione del contratto decentrato).
- 2.3 Per rispondere ai primi due quesiti è utile richiamare la disciplina vincolistica introdotta nel 2006 (legge 296, articolo 1, comma 557 e seguenti) e, in particolare, l'evoluzione successiva dove, con l'articolo 9, comma 1 del decreto legge 78/2010 (legge 122/2010), si stabiliva che, "per gli anni 2011, 2012 e 2013 il trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti, anche di qualifica dirigenziale, ivi compreso il trattamento accessorio, previsto dai rispettivi ordinamenti delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, ..., non [avrebbe potuto] superare, in ogni caso, il trattamento ordinariamente spettante per l'anno 2010, al netto degli effetti derivanti da eventi straordinari della dinamica retributiva....".
- 2.4 Il vincolo è stato interpretato in modo piuttosto rigido. La Sezione ha sostenuto (deliberazione 299/2012) che è da considerare impedito "qualsiasi immotivato aumento retributivo dell'indennità di responsabilità, a meno che tale aumento non sia riconducibile all'affidamento di ulteriori e specifiche responsabilità, nel contesto della riorganizzazione dell'Ente (integrando la fattispecie delle funzioni diverse). In definitiva, un immotivato aumento retributivo (cioè non ricollegato al perseguimento di ulteriori e aggiuntive funzioni diverse), pur nei limiti massimi previsti dalla contrattazione collettiva, appare impedito dall'applicazione, in via analogica, del precetto vincolistico di cui all'art. 9,

comma 1, del D.L. n. 78 del 2010". Anche la Sezione Autonomie (deliberazione 16/2016), nell'interpretare il comma 557 quater introdotto dalla richiamata disposizione del 2014, ha stabilito che "secondo la vigente disciplina in materia di contenimento della spesa per il personale permanente, a carico degli enti territoriali, l'obbligo di riduzione di cui all'articolo 1, comma 557, della legge 296 del 2006", e che "il parametro individuato dal comma 557 quater, [sia] da intendere in senso statico, con riferimento al triennio 2011 - 2013".

- 2.5 In base a questa lettura, ribadita da molteplici pronunce, non risulta possibile derogare al tetto di spesa del personale, pur nelle forme indicate nel secondo quesito. In tale senso anche la deliberazione della Sezione Veneto 296 del 2006 che, su un caso analogo, ha ritenuto che "l'indennità sostitutiva del mancato preavviso vada computata tra le spese di personale".
- 2.6 Ferma restando la natura retributiva dell'indennità in argomento, occorre, tuttavia, sviluppare un ragionamento sistematico che può essere fatto a partire dai richiamati "effetti derivanti da eventi straordinari della dinamica retributiva", esplicitamente esclusi dal legislatore. Come si è detto, la norma richiamata al punto 2.3 (art. 9 del decreto-legge 78) può essere così "scomposta": da una parte la fissazione di un tetto (per gli anni 2011, 2012 e 2013, il trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti, anche - ma non solo - di qualifica dirigenziale, compreso il trattamento accessorio, non può superare, in ogni caso, quello ordinariamente spettante per l'anno 2010; dall'altra le eccezioni (gli effetti derivanti da eventi straordinari della dinamica retributiva, ivi incluse le variazioni dipendenti da: eventuali arretrati; conseguimento di funzioni diverse in corso d'anno, fermo restando in ogni caso quanto previsto dallo stesso articolo 9 per le progressioni di carriera, comunque denominate; maternità, malattia, missioni svolte all'estero, effettiva presenza in servizio).
- 2.7 Il ragionamento di cui al punto precedente può essere ulteriormente sviluppato considerando l'articolo 39 del CCNL 14.9.2000 come integrato dall'art. 16 del CCNL 5.10.2001 dove si afferma che: "1. Il lavoro straordinario prestato in occasione di consultazioni elettorali o referendarie e quello prestato per fronteggiare eventi straordinari imprevedibili e per calamità naturali non

concorre ai limiti di cui all'art. 14 del CCNL dell'1.4.1999" (è la norma che regola il fondo per il lavoro straordinario in termini finanziari, oltre che la sua quantità massima in 180 h annuali). La sezione ha affermato sul punto (deliberazione n. 423/2012) che il blocco dei fondi per il trattamento accessorio (art. 9 comma 2 bis del D.L. n. 78/2010), che non possono superare l'analogo livello del 2010, si estende anche al fondo per il lavoro straordinario, riconoscendo però che gli straordinari per calamità naturali, per motivi elettorali o referendari, o per compensi ISTAT è escluso dal blocco proprio in virtù dell'art. 39, comma 1, del CCNL 14.9.2000 nella parte in cui prevede che "il lavoro straordinario prestato in occasione di consultazioni elettorali o referendarie e quello prestato per fronteggiare eventi straordinari imprevedibili e per calamità naturali non concorre ai limiti di cui all'art. 14 del CCNL dell'1.4.1999".

- 2.8 Il ragionamento può essere completato richiamando la deliberazione della Sezione Liguria (27/2014) dove si sostiene che i motivi delle esclusioni sono riconducibili tutti alla mancanza di volontà dell'Ente di espandere la spesa di personale (*"non è escluso che vi possano essere situazioni specifiche in cui, pur in presenza di una spesa del personale in aumento rispetto a quella dell'anno precedente, di fatto non sia in atto una dinamica retributiva in espansione e che pertanto tale aumento non meriti di essere sanzionato ai sensi di legge"*).
- 2.9 Sulla base di questa interpretazione sistematica è possibile, in conclusione, rispondere al primo quesito, considerando la fattispecie in esame un evento straordinario della dinamica retributiva, connesso a scelte non discrezionali dell'ente e per questo, seppur non escludibile dal tetto, non rilevante per la valutazione come sintomo di una dinamica retributiva in espansione.
- 2.10 Resta l'esame del terzo quesito per rispondere al quale è necessario considerare l'art. 187 del TUEL, alla lettera d) del comma 2, che indica le "spese correnti a carattere non permanente" tra le possibilità di utilizzo della quota libera dell'avanzo di amministrazione dell'esercizio precedente, accertato nel rendiconto. La norma richiamata indica un ordine di priorità che colloca la tipologia in esame al penultimo posto, dopo i debiti fuori bilancio (DFB), la salvaguardia e gli investimenti e prima dell'estinzione anticipata dei prestiti.

La ratio della norma tende, in altre parole, a indirizzare prioritariamente le eventuali eccedenze derivanti da una gestione virtuosa del bilancio al consolidamento del suo equilibrio (assorbimento degli eventuali squilibri infra-annuali) e allo sviluppo (investimenti). In subordine si prevede anche la possibilità che l'autonomia dell'ente si indirizzi sulla attivazione di spese correnti temporanee e sul rimborso anticipato di precedenti investimenti. Detto ciò, il pagamento dell'indennità di mancato preavviso sarebbe sussumibile nella lettera d) del predetto art. 187.

PQM

L'indennità sostitutiva del mancato preavviso va computata tra le spese di personale ai fini del rispetto dei relativi vincoli di finanza pubblica, in considerazione della natura retributiva che connota tale emolumento. Il Comune, tuttavia, non può sottrarsi al pagamento della spesa, non derivante da una volontà espansiva della dinamica retributiva, ma causata da un sopravvenuto evento straordinario quale il decesso di un dipendente, e, pertanto, rientra nelle autonome determinazioni dell'Ente provvedere al pagamento dell'indennità in parola secondo modalità esecutive che risultino compatibili con i vincoli di finanza pubblica in tema di spesa del personale, ivi compreso l'utilizzo della quota libera dell'avanzo di amministrazione dell'esercizio precedente, accertato nel rendiconto, ai sensi dell'art. 187 TUEL, trattandosi di spesa corrente a carattere non permanente.

Il Relatore
(Marcello Degni)

Il Presidente
(Maria Riolo)

Depositata in Segreteria il
6 novembre 2019
Il Funzionario preposto
al servizio di supporto
(Susanna De Bernardis)