

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 con destinazione al trattamento accessorio del personale, indipendentemente dall'origine delle eventuali maggiori risorse, proprie dell'ente medesimo, a tal fine destinate.

Lombardia/54/2018/PAR



REPUBBLICA ITALIANA

LA

CORTE DEI CONTI

IN

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA

LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott.ssa Simonetta Rosa	Presidente
dott. Marcello Degni	Consigliere
dott. Giampiero Maria Gallo	Consigliere
dott.ssa Laura De Rentiis	Consigliere
dott. Luigi Burti	Consigliere
dott. Donato Centrone	Primo Referendario
dott. Cristian Pettinari	Primo Referendario (relatore)
dott. Giovanni Guida	Primo Referendario
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	Primo Referendario

nella camera di consiglio del 6 febbraio 2018

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 nota acquisita al protocollo di questa Sezione al n. 0000894 del 26 gennaio 2018, con la quale il Sindaco del Comune di Capizzone (BG) ha chiesto un parere;

vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per deliberare sulla sopra indicata richiesta;

udito il relatore, dott. Cristian Pettinari.

PREMESSO

1.- Il Sindaco del Comune di Capizzone (BG) premette in fatto che l'ente:
a) ha tre dipendenti a tempo indeterminato (un dipendente di categoria B, messo comunale/autista scuolabus; un dipendente di categoria C, istruttore amministrativo, e un dipendente di categoria C, istruttore amministrativo contabile); b) è altresì privo di qualifiche dirigenziali e di personale collocato in categoria giuridica D.

Precisa che, attualmente, le funzioni di responsabile del servizio sono assunte dagli Amministratori comunali e che il segretario comunale è "a scavalco".

Riferisce infine che l'Amministrazione sta "valutando la possibilità di attribuire la responsabilità di servizio alle due dipendenti di categoria C, nel rispetto del disposto di cui agli artt. 8 ss. del C.C.N.L. 31 marzo 1999", "tenuto conto della disciplina contenuta nell'art. 23, comma 2, del decreto legislativo n. 75 del 2017".

Ciò posto, detto Sindaco ha chiesto alla Sezione se sia possibile "istituire le posizioni organizzative, derogando ai limiti di spesa cui sono soggette le risorse da destinare annualmente al trattamento accessorio del personale"; ciò tramite l'impiego di "risorse proprie di bilancio" e senza utilizzare "completamente (...) quelle di cui all'art. 15 del C.C.N.L. del 1999".

CONSIDERATO

1.- Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla riconducibilità della richiesta proveniente dal Comune di Capizzone (BG) all'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7, comma ottavo, 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, dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

In proposito, questa Sezione ha precisato, in più occasioni, che la funzione di cui al comma ottavo dell'art. 7 della legge n. 131 del 2003 si connota come facoltà conferita agli amministratori di Regioni, Comuni e Province di avvalersi di un organo neutrale e professionalmente qualificato per acquisire elementi necessari ad assicurare la legalità della propria attività 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 dell'ente con l'organo di controllo esterno (per tutte, v. la deliberazione di questa Sezione n. 36 del 2009).

2.- Quanto alla legittimazione ad inoltrare le istanze di parere sotto il profilo soggettivo, nel caso di specie si osserva che il Comune rientra nel novero degli enti contemplati dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003 e che il Sindaco del Comune, attuale istante, è l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere detto parere in quanto rappresentante legale dell'ente territoriale (cfr. gli artt. 50 e 53 del T.U.E.L.); la richiesta è dunque soggettivamente ammissibile (cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 13 del 17 dicembre 2007; deliberazione n. 347/2015/PAR di questa Sezione).

3.- Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre preliminarmente rilevare che la disposizione, contenuta nell'ottavo comma dell'art. 7 della legge 131 del 2003, deve essere raccordata con il precedente settimo comma, norma che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare: a) il rispetto degli equilibri di bilancio; b) il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma; c) la sana gestione finanziaria degli enti locali.

Lo svolgimento delle funzioni è qualificato dallo stesso legislatore come una forma di controllo collaborativo.

Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che l'ottavo comma prevede forme di collaborazione ulteriori rispetto a quelle del precedente settimo comma, rese esplicite, in particolare, dall'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 e che, anzi, le attribuzioni consultive si connotano per l'intrinseca connessione con le funzioni sostanziali di controllo collaborativo a dette Sezioni conferite dalla legislazione positiva.

3.1.- Al riguardo, le Sezioni riunite della Corte dei conti, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione unitaria di contabilità pubblica incentrata sul sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici, da

intendersi in senso dinamico anche in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri (delibera n. 54 del 2010).

Il limite della funzione consultiva, come sopra delineato, esclude qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa, che ricade nell'esclusiva competenza dell'ente che la svolge; esclude, altresì, che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali, ovvero con altre competenze della stessa Corte dei conti o di altri organi.

3.2.- Con riferimento alla richiesta oggetto della presente pronuncia, la Sezione rileva *in primis* che essa, pur formulata nei termini di un solo quesito, necessita, per poter essere evasa, di essere scomposta in due distinti profili.

Il primo profilo attiene alla possibilità di avvalersi, nella specifica situazione concreta, della disciplina contrattuale prevista dall'art. 8 ss. del C.C.N.L. del 31 marzo 1999.

Con riferimento alle richieste di parere aventi ad oggetto l'interpretazione di disposizioni contenute in 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 nn. 50/CONTR/2010 e 56/CONTR/2011) e dalla Sezione delle autonomie (deliberazione n. 5/AUT/2006) – esclude che, in tale sede, le Sezioni della Corte dei conti possano rendere parere sull'interpretazione e sul contenuto della norma del contratto collettivo nazionale di lavoro, anche in considerazione del fatto che l'interpretazione delle norme contrattuali rientra nelle funzioni che il legislatore ha attribuito all'ARAN"; come costantemente affermato da questa Sezione, tale principio, rilevante anche nella fattispecie in esame, impedisce di fornire interpretazioni aventi ad oggetto istituti comunque disciplinati dalla contrattazione collettiva, rispetto a cui questa Sezione, come s'è detto, non può dunque rendere pareri (giurisprudenza costante, v. ex multis i pareri nn. 606/PAR/2009, 195/2013/PAR, 133/2014/PAR; 31/2015/PAR 220/2015/PAR; 123/2016/PAR).

Sulla base di questa premessa il primo aspetto del quesito proposto va dichiarato oggettivamente inammissibile.

Il secondo aspetto del quesito riguarda invece la possibilità di derogare ai limiti ora posti in materia dall'art. 23, comma 2, del decreto legislativo n. 75 del 2017 tramite l'utilizzo di risorse proprie dell'ente appostate a bilancio.

Tale secondo aspetto rientra, dal punto di vista oggettivo, nella materia della contabilità pubblica, in quanto relativo all'interpretazione di norme di contenimento della spesa pubblica (v. *ex multis* la deliberazione di questa Sezione n. 123/2016/PAR). Il Collegio ritiene, pertanto, che esso debba essere conseguentemente scrutinato nel merito.

MERITO

4.- In via preliminare, la Sezione precisa che le scelte relative all'impiego del personale ed al rispetto dei correlati limiti di spesa spettano, in concreto, all'ente, quali scelte di amministrazione attiva.

5.- Ciò presupposto, con il quesito presentato l'ente chiede a questa Sezione di interpretare l'art. 23, comma 2, del decreto legislativo n. 75 del 2017.

Tale disposizione, nei primi tre commi, stabilisce quanto segue.

«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».

Nell'ottica delineata, l'esame nel merito della questione prospettata deve prendere le mosse dall'approdo a cui questa Sezione era giunta nell'interpretare il comma 236 dell'art. 1 della legge 28 dicembre 2015, n. 208, il quale – nelle more dell'adozione dei decreti legislativi attuativi degli articoli 11 e 17 della legge 7 agosto 2015, n. 124 (con particolare riferimento all'omogeneizzazione del trattamento economico fondamentale e accessorio della dirigenza) – stabiliva, con una disposizione per gli aspetti in questa sede rilevanti analoga a quella ora in esame, che “a decorrere dal 1 gennaio 2016 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, e successive modificazioni, non [potesse] superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2015” e fosse, comunque, automaticamente ridotto “in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio, tenendo conto del personale assumibile ai sensi della normativa vigente” (v. sul punto la deliberazione di questa Sezione n. 123/2016/PAR).

Tale disposizione, come s'è rilevato in quella sede, riproponeva quasi integralmente, per gli aspetti di rilievo, la formula in precedenza contenuta nell'art. 9, comma 2-*bis*, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, oggetto d'interpretazione da parte delle Sezioni centrali di questa Corte ed anche di questa Sezione (v., quanto all'ultimo periodo, le deliberazioni di questa Sezione nn. 297 e 379 del 2015; sull'interpretazione del primo periodo, come vigente dal 2010 al 2014 e riproposto quasi integralmente con il richiamato comma 236 dell'art. 1 della legge di stabilità 2016, le deliberazioni delle Sezioni riunite in sede di controllo, n. 51/2011/QM, e della Sezione delle autonomie, n. 26/2014/QMIG).

In particolare, in questo contesto, la Sezione delle autonomie, con la richiamata deliberazione n. 26 del 2014, ha enunciato il principio secondo

cui le risorse del bilancio che i Comuni di minore dimensione demografica destinano, ai sensi dell'art. 11 del C.C.N.L. 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 decreto legge 31 maggio 2010, n. 78.

Al riguardo, con la medesima deliberazione è stato sottolineato come il riferimento ivi contenuto all'“ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale” – espressione questa riprodotta anche nel richiamato comma 236 ed ora contenuta nel comma 2 dell'art. 23 del decreto legislativo n. 75 del 2017 – “mostri la 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” a tal fine impiegate.

Così intesa la locuzione, s'è rilevato che in questo senso vanno dunque considerate tanto le risorse del bilancio imputate al fondo quanto le risorse direttamente stanziare in bilancio a copertura degli oneri relativi alle posizioni organizzative nei Comuni privi di qualifiche dirigenziali, presentando le due opzioni, ai fini che in questa sede rilevano, le medesime caratteristiche funzionali di destinazione e la medesima idoneità ad incrementare la spesa per il trattamento accessorio del personale, in ragione del concreto utilizzo delle risorse stesse (sulla sostanziale “continuità” delle disposizioni di cui, prima, all'art. 1, comma 236, della legge n. 208 del 2015 e, successivamente, al comma 2 dell'art. 23 del decreto legislativo n. 75 del 2017 v. Sezione delle autonomie, deliberazione n. 24/SEZAUT/2017/QMIG; Sezione regionale di controllo per il Piemonte, deliberazione n. 139/2017/SRCPIE/PAR; cfr. anche, sui limiti applicativi di tali previsioni, le deliberazioni della Sezione delle autonomie nn. 20/SEZAUT/2017/QMIG e 23 /SEZAUT/2017/QMIG).

Ne discende – con una soluzione che deve ora 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 con destinazione al trattamento accessorio del personale, indipendentemente dall'origine delle eventuali maggiori risorse, proprie dell'ente medesimo, a tal fine destinate. 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 ribadire, 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 (v. la deliberazione di questa Sezione n. 123/2016/PAR; cfr. altresì, sulla peculiare fattispecie dei compensi corrisposti a valere sui fondi strutturali e di investimento europei, la deliberazione della Sezione delle autonomie n. 20/SEZAUT/2017/QMIG).

Pertanto, "fermo restando" tale limite, giova ricordare che il terzo comma della medesima disposizione stabilisce espressamente che «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 [tuttavia] 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».

6.- Spetta al Comune richiedente, sulla base dei principi così espressi, valutare attentamente le singole fattispecie prospettate al fine di addivenire ad una corretta applicazione dei tetti di spesa per il personale vigenti in riferimento alla specifica situazione descritta.

P.Q.M.

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione, che al riguardo formula il seguente principio di diritto:

«nel computo del tetto di spesa (ora) previsto dal comma 2 dell'art. 23 del decreto legislativo n. 75 del 2017 – conformemente all'orientamento interpretativo formatosi con riferimento all'analoga formulazione impiegata dall'art. 1, comma 236, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (v. deliberazione di questa Sezione n. 123/2016/PAR) – rientrano tutte le risorse stanziare in bilancio destinate al trattamento accessorio del personale, anche derivanti da risorse proprie dell'ente».

Il Relatore

(dott. Cristian Pettinari)

Il Presidente

(dott.ssa Simonetta Rosa)

Depositata in Segreteria il

21 Febbraio 2018

Il Direttore della Segreteria

(Dott.ssa Daniela Parisini)