



CORTE DEI CONTI

Sezione regionale di controllo per la Puglia

Nella camera di consiglio del 21 febbraio 2019 composta da:

Presidente f.f.	Maurizio Stanco
Consigliere	Rossana Rummo
Primo referendario	Michela Muti
Referendario	Giovanni Natali, relatore

vista la richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Statte (TA), assunta al protocollo della Sezione n. 175 del 21.1.2019;

vista l'ordinanza n. 7/2019 con la quale è stata convocata la Sezione regionale di controllo per il giorno 21.2.2019;

udito il relatore Referendario dott. Giovanni Natali;

Ritenuto in

FATTO

Con nota del 16.1.2019 il Sindaco del Comune di Statte ha formulato un quesito *ex art. 7* della l. 5.6.2003, n. 131. In particolare, dopo aver rappresentato che:

- l'art. 15, co. 1 del CCNL per il personale non dirigente del comparto Regioni - Autonomie locali del 21.5.2018 dispone che *"Il trattamento economico accessorio del personale della categoria D titolare delle posizioni di cui all'art. 13 è composto dalla retribuzione di posizione e dalla retribuzione di risultato. Tale trattamento assorbe tutte le competenze accessorie e le indennità previste dal contratto collettivo nazionale, compreso il compenso per il lavoro straordinario"*;
- l'art. 67, co. 7 del medesimo CCNL 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. n. 75/2017"*;
- l'art. 23, co. 2 del d.lgs. 75/2017 a sua volta dispone che *"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 (...)”;

- il trattamento accessorio degli incaricati di posizione organizzativa è assoggettato al tetto di cui all'art. 23, co. 2 del d.lgs. 75/2017;
- l'art. 41, co. 4 del CCNL relativo ai Segretari comunali e provinciali del 16.5.2001 sancisce che *“Gli Enti nell'ambito delle risorse disponibili e nel rispetto della capacità di spesa, possono corrispondere una maggiorazione dei compensi di cui al comma 3. Le condizioni, i criteri ed i parametri di riferimento per definire le predette maggiorazioni sono individuate in sede di contrattazione decentrata integrativa nazionale”*;
- ai sensi dell'art. 1 del CCNL integrativo nazionale del 22.12.2013, la maggiorazione della retribuzione di posizione in godimento, alle condizioni ivi indicate (tra cui incarichi di responsabile di servizio), non può essere inferiore al 10% e superiore al 50% della stessa retribuzione di posizione;

ha chiesto:

- *“se, al fine di fissare (e quindi di osservare) correttamente il tetto del 2016 delle risorse accessorie per gli incaricati di posizione organizzativa, debba includersi anche la retribuzione di posizione riconosciuta al Segretario Comunale ove incaricato della responsabilità di una articolazione organizzativa”*;
- *“sempre per la detta ragione, se debba includersi anche la retribuzione di risultato riconosciuta al Segretario Comunale”*. In ipotesi affermativa, essendo quest'ultima voce un aggregato unico (che si sostanzia nel corrispettivo per l'attività svolta, complessivamente intesa), l'Ente ritiene che dovrebbe isolarsi (per ragioni di omogeneità dei valori da assumere a riferimento) il compenso legato al risultato del Segretario comunale quale responsabile di posizione organizzativa; in tal caso, l'Ente chiede come potrebbe pervenirsi all'individuazione di un dato corretto.

DIRITTO

1. Preliminarmente la Sezione è chiamata a verificare l'ammissibilità della richiesta, sotto i profili soggettivo (legittimazione dell'organo richiedente) e oggettivo (attinenza alla materia della contabilità pubblica; generalità e astrattezza del quesito; mancanza di interferenza con altre funzioni svolte dalla magistratura contabile o con giudizi pendenti presso la magistratura civile e amministrativa).

1.1 Innovando il sistema delle tradizionali funzioni della Corte dei conti, l'art. 7, co. 8, della l. n. 131/2003 ha previsto la possibilità per le Regioni di chiedere alle Sezioni regionali di controllo *“pareri in materia di contabilità pubblica. Analoghe richieste possono essere formulate, di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche da Comuni, Province e Città metropolitane”*.

Al fine di garantire l'uniformità di indirizzo in materia, con atto del 27.4.2004 la Sezione delle Autonomie ha deliberato *“Indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva”*, poi integrati da successive delibere, con cui ha individuato i soggetti legittimati alla richiesta dei pareri e precisato che la legittimazione *“è circoscritta ai soli enti previsti dalla norma, stante la natura speciale che essa assume, rispetto all'ordinaria sfera di competenze assegnate alla Corte”*. Sono stati perciò ritenuti legittimati a chiedere pareri solo gli enti espressamente indicati nella disposizione legislativa citata, tenuto conto che l'elencazione ivi contenuta (Regioni, Comuni, Province, Città

metropolitane) riproduce quella dell'art. 114 Cost. (nel testo sostituito dall'art. 1 della l. cost. 18.10.2001, n. 3), della quale l'art. 7, co. 8, della l. n. 131/2003 è norma di attuazione (Sezione delle Autonomie, del. n. 13/AUT/2007).

Ai fini dell'ammissibilità soggettiva, è stato stabilito che la richiesta deve essere formulata dall'organo politico di vertice e rappresentante legale degli enti legittimati ad avanzare la richiesta medesima; nel caso in esame il quesito è stato sottoscritto dal Sindaco e, dunque, dall'organo rappresentativo dell'ente (art. 50, co. 2 del d.lgs. 18.8.2000, n. 267), legittimato a promuovere l'attività consultiva della Corte dei conti.

In linea con un consolidato orientamento delle Sezioni regionali di controllo, da cui non vi è motivo di discostarsi, non può ritenersi di ostacolo all'ammissibilità soggettiva la non operatività nella Regione Puglia del Consiglio delle Autonomie Locali (CAL); quest'ultimo, ai sensi dell'art. 123, co. 4 Cost., deve essere disciplinato dallo statuto di ogni Regione quale organo di consultazione tra la Regione stessa e gli enti locali e, in base all'art. 7, co. 8, della l. n. 131/2003, è destinato a svolgere una funzione di filtro per le richieste di parere degli enti locali da sottoporre alle Sezioni regionali di controllo.

Invero, l'art. 45 dello Statuto della Regione Puglia (approvato con l. r. 12.5.2004, n. 7) ha previsto l'istituzione del CAL e con la successiva l. r. 26.10.2006 n. 29 ne sono state disciplinate modalità di composizione, elezione e competenze; tuttavia, rilevato che allo stato attuale il CAL non è operante, la Sezione ritiene soggettivamente ammissibile la richiesta di parere.

1.2 Per quanto concerne l'ammissibilità oggettiva, occorre innanzitutto scrutinare l'attinenza del quesito alla contabilità pubblica. La locuzione "*contabilità pubblica*", in conformità a quanto stabilito dalla Sezione delle Autonomie (del. n. 5/AUT/2006), è riferita alla "*attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo, in particolare, la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli*".

Specificando la natura delle questioni sottoponibili alle Sezioni regionali, le Sezioni Riunite della Corte dei conti in sede di controllo (del. n. 54/CONTR/2010) – nell'esercizio della funzione di orientamento generale assegnata dall'art. 17, co. 31, del d.l. n. 78/2009, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 102/2009 – hanno precisato che la funzione consultiva in esame deve svolgersi anche in ordine a quesiti che risultino connessi con le modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'ente e sui pertinenti equilibri di bilancio.

In linea con tali approdi la Sezione delle Autonomie (del. n. 3/SEZAUT/2014/QMIG) ha rilevato che: i) pur costituendo la materia della contabilità pubblica una categoria concettuale ampia, i criteri utilizzabili per valutare oggettivamente ammissibile una richiesta di parere possono essere, oltre "*all'eventuale riflesso finanziario di un atto sul bilancio dell'ente*", l'attinenza del quesito ad "*una competenza tipica della Corte dei conti in sede di controllo sulle autonomie territoriali*"; ii) "*materie, estranee, nel loro nucleo originario, alla «contabilità pubblica» – in una visione dinamica dell'accezione che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri –*

possono ritenersi ad essa riconducibili, per effetto della particolare considerazione riservata dal Legislatore, nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica".

In proposito, si osserva che la fattispecie, pur presentando aspetti collegati a scelte gestionali di esclusiva spettanza dell'Ente, presuppone l'interpretazione di norme rilevanti sotto il profilo contabile, per quanto attiene alla corretta individuazione dei limiti di assunzione di spese di personale, consentendo, quindi, di ricondurre le questioni prospettate all'ambito della funzione consultiva demandata alla Sezione di Controllo.

La richiesta di parere, inoltre, non interferisce, allo stato degli atti, con funzioni di controllo o giurisdizionali svolte da altre Magistrature, né con giudizi civili o amministrativi pendenti.

Infine, quanto al requisito della non interferenza con le funzioni giurisdizionali svolte dalla Magistratura contabile, in linea con i consolidati orientamenti di questo Giudice occorre ribadire che la funzione consultiva attribuita alla Corte dei conti si esaurisce nel fornire un contributo interpretativo delle disposizioni in materia di contabilità pubblica, senza esprimere valutazioni sugli effetti che fatti gestionali specifici e concreti possano provocare sul versante della responsabilità amministrativo-contabile.

Conclusivamente, il quesito deve ritenersi ammissibile anche in relazione al suo profilo oggettivo.

2. Passando al merito, è opportuna una sintetica ricognizione dei diversi plessi normativi, di fonte legislativa e negoziale, che convergono nella materia della spesa per il trattamento economico accessorio del personale delle PP.AA.

2.1 Il d.lgs. 25.5.2017, n. 75 ha attuato il processo di riorganizzazione del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni avviato con la l. 7.8.2015, n. 124.

In vista della progressiva armonizzazione dei trattamenti accessori del personale delle diverse amministrazioni pubbliche, l'art. 23 del decreto legislativo assegna alla contrattazione collettiva nazionale, per ogni comparto o area di contrattazione, il compito di realizzare *"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"* (co. 1).

L'obiettivo di armonizzazione dei trattamenti accessori è coniugato con l'esigenza di tutela degli equilibri finanziari; lo stesso art. 23 ha infatti previsto che, nelle more della prevista riorganizzazione e a decorrere dall'1.1.2017, l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni pubbliche *ex art. 1, co. 2 del d.lgs. n. 165/2001 non possa superare il corrispondente importo determinato per il 2016 (co. 2).* Contestualmente è stata disposta l'abrogazione, con la medesima decorrenza (1.1.2017), dell'art. 1, co. 236, della l. 28.12.2015, n. 208 (recante *"Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2016"*) che - in linea con analoghi limiti finanziari prescritti per il quadriennio 2011-2014 e per il 2015 - così recitava: *"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, tenuto conto delle esigenze di finanza pubblica, 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 può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2015 ed è, comunque, automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio, tenendo conto del personale assumibile ai sensi della normativa vigente”.

Con il che risulta evidente che l'art. 23, co. 2 del d.lgs. n. 75/2017 ha introdotto una disciplina simile a quella precedente; la principale novità è costituita dal venir meno del concorrente obbligo di riduzione proporzionale alle cessazioni dal servizio (cfr. Sezione regionale di controllo per la Liguria, del. 64/2017/PAR).

2.2 Il CCNL relativo al personale del comparto funzioni locali siglato il 21.5.2018 ha previsto che: *i) il trattamento economico accessorio del personale della categoria D titolare di posizioni organizzative è composto dalla retribuzione di posizione e dalla retribuzione di risultato (art. 15, co. 1); 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, 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 (art. 67, co. 1); ii) a seguito del citato consolidamento, le risorse destinate al finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato delle posizioni organizzative sono corrisposte a carico dei bilanci degli enti (art. 15, co. 5); iii) la quantificazione del fondo delle risorse decentrate e di quelle destinate agli incarichi di posizione organizzativa deve comunque avvenire, complessivamente, nel rispetto dell'art. 23, co. 2 del d.lgs. n. 75/2017 (art. 67, co. 7); iv) in caso di riduzione delle risorse destinate alla retribuzione di posizione e di risultato delle posizioni organizzative, si determina un corrispondente ampliamento delle facoltà di alimentazione del fondo risorse decentrate (art. 15, co. 7). In tal modo il fondo incentivante e le risorse per indennità di posizione e di risultato, per quanto distinti, risultano tra loro strettamente collegati, in quanto un'eventuale crescita dell'uno può essere compensata dalla diminuzione dell'altro; si è in presenza, in altri termini, di un sistema di “vasi comunicanti” (SS. RR. in sede di controllo n. 6/SSRRCO/CCN/18), che trova un limite invalicabile nel rispetto dell'art. 23, co. 2, del d.lgs. n. 75/2017.*

2.3 Il CCNL relativo ai Segretari comunali e provinciali siglato il 16.5.2011 ha previsto la possibilità di corrispondere ai Segretari comunali e provinciali una maggiorazione della retribuzione di posizione in godimento, rimettendo alla contrattazione decentrata integrativa nazionale la determinazione di condizioni, criteri e parametri; il CCNL integrativo del 22.12.2003 ha stabilito che l'importo della maggiorazione, riscontrata la presenza delle condizioni oggettive e soggettive ivi specificate (tra cui la responsabilità di servizio) *“non può essere inferiore al 10% e superiore al 50% della retribuzione di posizione in godimento”.*

2.4 Per mera completezza ricognitiva si richiama il recente d.l. 14.12.2018, n. 135 (recante *“Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione”*, convertito in l. 11.2.2019, n. 12), che all'art. 11 - (rubricato *“Adeguamento dei fondi destinati al trattamento economico accessorio del personale dipendente della pubblica amministrazione”*) - così dispone: *“1. In ordine all'incidenza sul trattamento accessorio delle risorse derivanti dalla contrattazione collettiva nazionale e delle assunzioni in*

deroga, il limite di cui all'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, non opera con riferimento: a) agli incrementi previsti, successivamente alla data di entrata in vigore del medesimo decreto n. 75 del 2017, dai contratti collettivi nazionali di lavoro, a valere sulle disponibilità finanziarie di cui all'articolo 48 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e dagli analoghi provvedimenti negoziali riguardanti il personale contrattualizzato in regime di diritto pubblico; b) alle risorse previste da specifiche disposizioni normative a copertura degli oneri del trattamento economico accessorio per le assunzioni effettuate, in deroga alle facoltà assunzionali vigenti, successivamente all'entrata in vigore del citato articolo 23".

La disposizione consente di non includere nel tetto del 2016 - oltre alle risorse di cui all'art. 67, co. 2, lett. a) e b) del CCNL del comparto funzioni locali del maggio 2018 (oggetto specifico della recente delibera della Sezione delle Autonomie n. 19/SEZAUT/2018/QMIG) - le eventuali risorse addizionali previste dalle future tornate contrattuali.

3. Ciò posto, in linea con quanto da tempo sostenuto dal giudice contabile, occorre ribadire che il limite introdotto dall'art. 23, co. 2 del d.lgs. 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).

Questa Sezione, nell'esercizio della funzione consultiva sollecitato dallo stesso Ente odierno istante (del. n. 99/PAR/2018), ha chiarito che la norma di cui all'art. 23, co. 2 del d.lgs. n. 75/2017 " ... emanata nell'ambito di una riforma complessiva del Testo unico sul pubblico impiego (D.Lgs. n.165/2001), prevede, quindi, in materia di salario accessorio, con effetto dall'1 gennaio 2017 e senza una scadenza, disposizioni vincolistiche sostanzialmente analoghe a quelle costantemente adottate negli ultimi anni dal legislatore. Anche tale disposizione, infatti, pone limiti quantitativi all'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento economico accessorio del personale... Nel computo del tetto di spesa previsto dalla menzionata disposizione rientrano, se non diversamente previsto dalla legge, 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... Nel trattamento accessorio del personale rientrano, quindi, tutti gli oneri accessori del personale, ivi comprese le risorse destinate a finanziare le posizioni organizzative nei Comuni privi di qualifiche dirigenziali (Sez. controllo Lombardia n.54/2018/PAR)".

Analogamente, è stato precisato (Sezione regionale di controllo per la Lombardia, del. 116/2018/PAR) che " ... esistono pronunce consolidate (tra le molte, la delibera 30/2010/PAR della Sezione regionale del controllo per la Regione Sardegna) circa il fatto che, da una parte, gli aumenti della retribuzione di posizione di cui all'art. 41 commi IV e V del citato C.C.N.L. possono essere concessi solo nei limiti delle risorse disponibili e nel rispetto della capacità di spesa del singolo Comune concedente, dall'altra vale il principio generale da rispettare che il limite alla spesa è l'importo imposto dalla regola finanziaria vigente. Per il 2017, opera come tetto l'ammontare complessivo delle risorse destinate al trattamento accessorio del personale (non ai singoli fondi contrattuali, cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazioni n. 26/2014/QMIG e n. 34/2016/QMIG), parametrato al "corrispondente importo determinato per l'anno 2016" (come dettato dal comma 2 dell'art 23 del D.Lgs 75/2017)".

Le considerazioni che precedono privano di fondamento l'operazione di "isolamento" (del compenso del Segretario comunale legato al risultato quale responsabile di posizione organizzativa) prospettata dall'Ente, ai fini del calcolo del tetto del 2016 delle risorse accessorie per gli incaricati di posizione organizzativa: poiché il limite *ex art.* 23, co. 2 del d.lgs. 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.

P.Q.M.

nelle su esposte considerazioni è il parere della Sezione.

DISPONE

che la presente deliberazione sia trasmessa, a cura del preposto al Servizio di supporto, al Sindaco del Comune di Statte.

Così deliberato in Bari, nella camera di consiglio del 21.2.2019.

Il Magistrato relatore

Il Presidente f.f.

F.to Giovanni Natali

F.to Maurizio Stanco

Depositata in segreteria il 21 febbraio 2019

Il Direttore della segreteria

F.to Marialuce Sciannameo