



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

Deliberazione n. 135/2016/SRCPIE/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, composta da seguenti Magistrati:

Dott.	Claudio Chiarenza	Presidente f.f.
Dott.	Massimo VALERO	Consigliere
Dott.	Mario ALÌ	Consigliere - relatore
Dott.	Adriano GRIBAUDO	Primo referendario
Dott.	Cristiano BALDI	Primo Referendario

Nell'adunanza in Camera di Consiglio dell'8 Novembre 2016

Vista la richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di **La Loggia (TO)** formulata con nota 12628 del 19 Luglio 2016 e pervenuta per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali (C.A.L.) del Piemonte in data 21 Luglio 2016, recante un quesito ai sensi dell'art. 7 comma 8 l. n. 131/2003;

Visto l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con Regio Decreto 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, deliberato dalle Sezioni Riunite 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'art. 7, comma 8;

Visto l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato e modificato dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 17 febbraio 2006, n. 5;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite di questa Corte n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente f.f. ha convocato la Sezione per l'odierna seduta;

PREMESSO CHE

Il Sindaco del Comune di La Loggia (TO), con nota del 19 Luglio 2016, chiedeva all'adita Sezione l'espressione di un parere con riferimento al nuovo vincolo imposto dall'articolo 1 comma 236 della Legge di stabilità 2016 (legge 208/2015): *"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"*.

In particolare il richiedente, faceva presente che la Corte dei Conti – Sezione delle Autonomie, con deliberazione n. 26/SEZAUT/2014/QMIG enunciava il seguente principio di indirizzo: *“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”*.

Il richiedente, riferendosi al tenore letterale della norma, pone il seguente quesito in merito al vincolo stabilito dalla norma ed in particolare se il medesimo: *“possa intendersi rispettato se l’ammontare complessivo delle risorse destinate al trattamento accessorio non superi l’ammontare complessivo determinato per l’anno 2015, o se il vincolo debba essere rispettato inoltre per ogni singola voce del salario accessorio, ossia se l’importo di ogni singolo istituto contrattuale facente parte del trattamento accessorio non possa superare l’importo determinato per l’anno 2015 per il corrispondente istituto”*.

AMMISSIBILITA’ SOGGETTIVA

Riguardo all’individuazione dell’organo legittimato ad inoltrare le richieste di parere, si osserva che il Sindaco è l’organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere, in quanto riveste il ruolo di rappresentante dell’ente ai sensi dell’articolo 50 T.U.E.L.. Pertanto la richiesta di parere è ammissibile soggettivamente poiché proviene dall’organo legittimato a proporla ed è stata inviata tramite il Consiglio delle autonomie locali.

AMMISSIBILITA’ OGGETTIVA

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare che la disposizione, contenuta nell’articolo 7 comma 8, della legge 131/03, deve essere raccordata con il precedente comma 7, 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.

In particolare il comma 8 del citato articolo attribuisce agli enti la facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica.

In ordine all'estensione della funzione consultiva, le Sezioni riunite nella delibera n. 54/CONTR/10, hanno chiarito che *"A riguardo va puntualizzato che la disposizione in questione conferisce alla Sezioni regionali di controllo non già una funzione di consulenza di portata generale, bensì limitata alla "materia di contabilità pubblica". Cosicché la funzione di che trattasi risulta, anche, più circoscritta rispetto alle "ulteriori forme di collaborazione", di cui la medesima succitata disposizione fa menzione, che gli Enti territoriali possono richiedere "ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa"* . Le Sezioni Riunite, dopo aver delineato la distinzione tra procedimento contabile, attinente alla contabilità pubblica, e quello amministrativo, attinente all'attività di gestione, ha quindi specificato che *"la funzione consultiva della Sezione regionale di controllo nei confronti degli Enti territoriali sarebbe, tuttavia, senz'altro incompleta se non avesse la possibilità di svolgersi nei confronti di quei 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 – espressione della potestà legislativa concorrente di cui all'art. 117, comma 3, della Costituzione – contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio"*, comprendendo, nella materia di contabilità pubblica oggetto della funzione consultiva, anche *"talune materie (quali quella concernente il personale, l'attività di assunzione, cui è equiparata quella afferente le progressioni di carriera, la mobilità, gli incarichi di collaborazione con soggetti esterni, i consumi intermedi ecc.) – in considerazione della rilevanza dei pertinenti segmenti di spesa, che rappresentano una parte consistente di quella corrente degli Enti locali, idonea ad influire sulla rigidità strutturale dei relativi bilanci – vengono a costituire inevitabili riferimenti cui ricorrere, nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica, per il conseguimento di obiettivi di riequilibrio finanziario, cui sono, altresì, preordinate misure di contenimento della complessiva spesa pubblica, nel quadro dei principi individuati dalla giurisprudenza costituzionale. Ne consegue la previsione legislativa di limiti e divieti idonei a riflettersi, come detto, sulla sana gestione finanziaria degli Enti e sui pertinenti equilibri di bilancio"*.

La richiesta di parere presentata dal Comune di La Loggia (TO) è, alla luce di tali considerazioni, ammissibile, sotto il profilo oggettivo, in quanto pone questioni interpretative riguardanti disposizioni in materia di spesa di personale dettate dal legislatore nazionale in funzione di coordinamento della finanza pubblica, come tali rientranti nella nozione di "contabilità pubblica" strumentale all'esercizio della funzione consultiva, così come delineata dalle pronunce di orientamento generale, rispettivamente, delle Sezioni riunite in sede di controllo (cfr. in particolare deliberazione n. 54/CONTR/10) e della Sezione delle autonomie (cfr. in particolare deliberazioni n. 5/AUT/2006, n. 9/AUT/2009 e n. 3/SEZAUT/2014/QMIG).

MERITO

La richiesta di parere, come in precedenza detto, è stata formulata con riferimento all'art. 1, comma 236, della legge n. 208 del 2015 il quale, con decorrenza 1° gennaio 2016, ha nuovamente stabilito i limiti alle risorse ogni anno destinabili dalle pubbliche amministrazioni al trattamento accessorio del personale. Come è noto tale articolo si inserisce nel quadro di un complesso di norme che hanno imposto un tetto di spesa per il finanziamento del trattamento accessorio *dei dipendenti, normativa in continua evoluzione come si può evincere dall'attuazione della legge Madia.*

La ratio *di dette norme* è quella di cristallizzare il limite alla crescita delle risorse destinate a finanziare la contrattazione integrativa a favore dei dipendenti pubblici e di assicurare quindi l'invarianza della spesa sostenuta dalle pubbliche amministrazioni per tale finalità.

Il Sindaco nella richiesta di parere cita la delibera della Corte dei Conti, sezione delle Autonomie, n. 26/2014 che nel prendere atto delle diverse linee interpretative in merito all'art. 9 comma 2 bis, ha adottato un principio di indirizzo: *"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". Il sindaco, come in precedenza detto, chiede espressamente se: "stante il tenore letterale della norma (che fa riferimento all'ammontare complessivo del trattamento accessorio) se il vincolo da essa stabilito possa dunque intendersi rispettato se l'ammontare complessivo delle risorse destinate al trattamento accessorio non superi l'ammontare complessivo determinato per l'anno 2015 o se il vincolo debba essere rispettato inoltre per ogni singola voce del salario accessorio, ossia se l'importo di ogni singolo istituto contrattuale facente parte del trattamento accessorio non possa superare l'importo determinato per l'anno 2015 per il corrispondente istituto".

In merito a tale specifica richiesta si sottolinea che l'art. 1 comma 236 della legge di stabilità, statuisce che l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, compreso quello dirigenziale non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2015, ed è ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio. Da una interpretazione letterale della norma, appare evidente che la riduzione si applica all'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale. La sezione Regionale di Controllo per la Puglia con la Delibera n. 112/2016, richiamando la delibera n. 26/2014 Sezione delle Autonomie ha statuito: "Osserva il Collegio, conformemente all'orientamento espresso dalla Sezione delle Autonomie, con deliberazione n. 26/SEZAUT/2014/QMIG depositata in data 6/10/2014, che 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", ora trasfusa anche nell'art. 1, comma 236, della L. di stabilità 2016, 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.

Con la citata deliberazione, la Sezione delle Autonomie ha, quindi, affermato che 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. n. 78/2010 posto che 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 presentano le medesime caratteristiche funzionali di destinazione e sono idonee ad incrementare la spesa per il trattamento accessorio del personale in ragione del loro concreto utilizzo". Tale orientamento appare univoco come si evince anche dalle delibere n. 123/2016 sezione regionale di controllo per la Lombardia e dalla deliberazione n. 58/2016 della sezione di controllo dell'Abruzzo.

Considerato quindi che esiste nella recente giurisprudenza delle sezioni regionali un orientamento univoco che *"nel computo del tetto di spesa rientrano tutte le risorse stanziare in bilancio con vincolo di destinazione al trattamento accessorio del personale indipendentemente da eventuali risorse derivanti da maggiori entrate se, dunque, il legislatore ha inteso adoperare locuzioni quali "...l'ammontare complessivo delle risorse..." destinate al "....trattamento accessorio del personale", è perché ha voluto comprendere nel limite stabilito anche le eventuali entrate ulteriori rispetto a quelle presenti nei fondi delle risorse decentrate"* (sezione regionale di controllo per la Lombardia n. 123/2016). Sulla base delle previsioni dettate dall'art. 1 comma 236 della l. 208/2015 e alle delibere sopra descritte, nonché delle circolari del MEF- Ragioneria Generale dello Stato n. 32 del 23 dicembre 2015 e n. 12 del 28 marzo 2016, che dettano indicazioni operative in merito al bilancio di previsione per l'esercizio 2016, si ritiene che il vincolo previsto dall'art. 1 comma 236 della più volte citata legge 208/2015 si debba applicare all'ammontare complessivo del trattamento accessorio e quindi non alle sue singole componenti, tenuto conto che l'unico vincolo previsto dalla legge è dato dall'ammontare complessivo delle risorse destinate per il 2016 al trattamento accessorio, che non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2015.

Fermo restando che il tetto delle risorse disponibili, ai fini del contenimento della finanza pubblica, riguarda l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, si richiamano le disposizioni di cui al CCNL del 1 Aprile

1999 ed in particolare gli artt. 15 e 17, che disciplinano le risorse da destinare per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività e il conseguente loro utilizzo. L'ente, infatti, deve determinare l'ammontare del fondo nella misura prevista dal più volte citato CCNL.

PQM

Nelle considerazioni che precedono è espresso il parere della Sezione.

Così deciso nell'adunanza del 8.11.2016.

Copia del parere sarà trasmessa a cura del Direttore della Segreteria al Consiglio delle Autonomie Locali della Regione Piemonte ed all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

Il Consigliere Relatore

F.to Dr. Mario ALI'

Il Presidente f.f

F.to Cons. Claudio Chiarenza

Depositato in Segreteria il **29/11/2016**

Il Funzionario Preposto

F.to Dott. Federico Sola