



CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

Deliberazione n. 144/2017/SRCPIE/PAR

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

Dott.ssa	Maria Teresa Polito	Presidente
Dott.	Luigi Gili	Consigliere
Dott.	Massimo VALERO	Consigliere
Dott.	Mario ALÌ	Consigliere - relatore
Dott.	Cristiano BALDI	Primo Referendario
Dott.ssa	Alessandra Cucuzza	Referendario

Nell'adunanza in Camera di Consiglio del 14 Settembre 2017

Vista la richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di **Orta San Giulio (NO)** formulata con nota del 16 maggio 2017 e pervenuta per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali (C.A.L.) del Piemonte datata 16 maggio 2017, prot. 17843 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 ha convocato la Sezione per l'odierna seduta;

Udito il relatore, Consigliere dott. Mario ALI';

PREMESSO CHE

Il Sindaco del Comune di Orta San Giulio (NO), con nota del 16 maggio 2017, chiede, all'adita Sezione, l'espressione di un parere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131. In particolare, il richiedente formula il seguente quesito:

“ l'attribuzione della retribuzione di posizione o assegno ad personam di un incarico ex art. 110 comma 1, in sostituzione di un dipendente di ruolo cessato e titolare di posizione organizzativa, rientra nel conteggio del salario accessorio e quindi conta al fine del rispetto del tetto anno 2015 (fondo più indennità posizioni organizzative)?”

AMMISSIBILITA'

La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è prevista dall'art. 7, comma 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131 che, innovando il sistema delle tradizionali funzioni della Corte dei conti, ha previsto che le Regioni, le Province, le Città metropolitane ed i Comuni possano formulare alle Sezioni regionali della Corte quesiti nella materia della contabilità pubblica.

Preliminarmente occorre verificare che la richiesta provenga da uno dei soggetti individuati dalla norma citata sopra e si riferisca ad una questione che rientri nella materia della contabilità pubblica.

Per quanto concerne l'ammissibilità soggettiva, il quesito in esame proveniente dal Comune di Orta San Giulio (NO) risulta sottoscritto dal Sindaco dell'Ente, pertanto, in relazione al profilo soggettivo, è ammissibile. Va comunque sottolineato che tale richiesta è stata inizialmente restituita al CAL in quanto priva di firma autentica. Successivamente ritrasmessa, con firma digitale, a questa Sezione di Controllo con nota del Consiglio delle Autonomie Locali del Piemonte, datata 21 giugno 2017.

Con riferimento alla verifica dell'ammissibilità oggettiva del quesito, occorre inoltre 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.

Il legislatore definisce tale funzione come una forma di controllo collaborativo. In particolare il riferimento è al successivo comma 8 del citato articolo che attribuisce agli enti la facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica. Quindi le attribuzioni consultive "in materia di contabilità pubblica" delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti si innestano nell'ambito delle funzioni sostanziali di controllo collaborativo ad esse conferite dalla legislazione. Appare quindi chiaro che le Sezioni Regionali di Controllo della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli enti locali, ma che, anzi, le attribuzioni consultive si connotano sulle funzioni sostanziali di controllo collaborativo ad esse conferite dalla legislazione positiva.

L'ambito oggettivo di tale locuzione, in conformità a quanto stabilito dalla Sezione Autonomie negli atti citati sopra, deve ritenersi riferito 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".

Proprio in questo contesto le Sezioni riunite della Corte dei conti, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, co. 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, in data 17 novembre 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'autorità che la svolge; nonché esclude che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali. Si aggiunge inoltre che la Sezione delle Autonomie, con la deliberazione n. 3/2014/SEZAUT, ha individuato tra i criteri utilizzabili per valutare oggettivamente ammissibile una richiesta di parere, oltre "all'eventuale riflesso finanziario di un atto sul bilancio dell'ente", anche l'attinenza del quesito proposto ad "una competenza tipica della Corte dei Conti in sede di controllo sulle autonomie territoriale"; considerate, "materie estranee nel loro nucleo originario alla contabilità pubblica omissis..possono ritenersi ad essa riconducibili, per effetto della particolare considerazione riservata dal Legislatore, nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica".

In conclusione si ribadisce che 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'autorità che la svolge.

In relazione all'attinenza del quesito proposto con la materia della contabilità pubblica, la Sezione, tenuto conto degli orientamenti espressi nelle pronunce di orientamento generale delle Sezioni riunite (cfr. deliberazione 17 novembre 2010, n. 54) e della Sezione delle autonomie (cfr., *ex plurimis*, deliberazione n. 3/2014/SEZAUT), ritiene che la richiesta di parere in esame sia ammissibile sul piano oggettivo in quanto verte sull'interpretazione di disposizioni di legge che pongono vincoli alla spesa di personale per gli enti locali e per i suoi

organismi partecipati ai fini del coordinamento della finanza pubblica (cfr., in proposito, Corte cost. 108/2011; 148/2012; 161/2012).

Merito

Preliminarmente, la Sezione osserva che il quesito proposto dall'Ente deve ricondursi a caratteri di generalità ed astrattezza concentrandosi esclusivamente sull'interpretazione della vigente normativa vincolistica in materia di contenimento della spesa del personale e di concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica.

L'articolo 9 comma 2 bis del D.L. n. 78 del 2010 convertito con modificazioni dalla legge n. 122 del 2010 ha stabilito: *"2-bis. A decorrere dal 1° gennaio 2011 e sino al 31 dicembre 2014 l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, non può superare il corrispondente importo dell'anno 2010 ed è, comunque, automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio. A decorrere dal 1° gennaio 2015, le risorse destinate annualmente al trattamento economico accessorio sono decurtate di un importo pari alle riduzioni operate per effetto del precedente periodo"*.

La Sezione delle autonomie, nella delibera n. 26 del 6 ottobre 2014, osserva che *"la determinazione del contenuto precettivo del citato art. 9, comma 2-bis, del d.l. n. 78/2010, convertito in legge n. 122/2010, non può non tenere in debita considerazione, anzitutto, l'espressione letterale adoperata dal legislatore per demarcare l'ambito applicativo della disposizione in esame. Invero, 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" 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"*.

Rispetto a tale ricostruzione è poi intervenuta la norma di cui all'art. 1 comma 236 della l. n. 208 del 28 dicembre 2015, legge di stabilità per il 2016: *"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 e', comunque, automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio, tenendo conto del personale assumibile ai sensi della normativa vigente"*.

Su tale formulazione, che riprende la struttura normativa del precedente articolo 9 comma 2-bis del d.l. n. 78 del 2010, convertito con modificazioni dalla legge n. 122 del 2010 è stato previsto che sussista un limite all'ammontare complessivo delle risorse destinate ogni anno al trattamento accessorio del personale, al fine di garantire il contenimento della spesa pubblica.

Secondo la sezione regione di controllo per la Toscana, deliberazione n. 59/2017/PAR detto ammontare: *"a) non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2015; b) deve essere automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio (tenendo conto in tal caso anche del personale assumibile ai sensi della normativa vigente). Tale previsione di carattere generale costituisce il limite massimo per lo stanziamento di risorse destinate al trattamento accessorio del personale (al riguardo, si vedano: deliberazione delle Sezioni Riunite n. 51/2011, deliberazione della Sezione Autonomie n. 26/2014, deliberazioni della Sezione di controllo per la Lombardia n. 205/2016, 145/2016 e n. 123/2016)"*.

Il comma 236 della L.208/2015 risultava essere la norma disciplinante il limite del Fondo fino alla data di entrata in vigore del D. Lgs. N.75/2017 in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche. L'articolo 23 comma 2 del D.Lgs. n. 75/2017 prevede: *"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". Occorre anche sottolineare che la sezione di controllo per il Friuli con parere n. 49 del 21 giugno 2017, ha evidenziato :*"Va data adeguata rilevanza anche a quanto previsto dal successivo terzo comma dell'art. 23, secondo il quale, fermo restando il vincolo predetto, che costituisce, quindi, un tetto invalicabile nell'ottica di invarianza della spesa, gli enti locali 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 di quelli riferiti alle spese di personale in coerenza con la normativa contrattuale vigente per la medesima componente variabile".*

Ciò premesso, il quesito posto dal Comune di Orta San Giulio si riferisce alla riconducibilità della retribuzione di posizione o assegno ad personam ex articolo 110 comma 1 del d.lgs. n. 267/2000 nel conteggio del salario accessorio e quindi al fine del rispetto del tetto anno 2015. Per quanto riguarda il trattamento economico dei contratti a tempo determinato ex articolo 110 del TUEL è statuito che esso sia equivalente a quello previsto dai vigenti contratti collettivi nazionali e decentrati per il personale degli enti locali.

In precedenza si applicava l'articolo 1 comma 236 della legge 28 dicembre 2015, n.208 oggi abrogato dall'articolo 23 comma 2 del d.lgs. n.75/2017, che, come in precedenza rilevato, pone come limite dell'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio il corrispondente importo determinato per l'anno 2016.

In proposito la deliberazione n. 70 del Friuli Venezia Giulia del 22 aprile 2015 si è pronunciata sul seguente profilo: *"l'Ente istante interroga la Sezione in merito alla corretta*

applicazione della disposizione di cui all'art. 9, comma 2 bis, del D.L. n. 78/2010 relativamente alla inclusione o meno, nell'aggregato soggetto alla disciplina vincolistica ivi posta, anche delle risorse destinate a finanziare la retribuzione - di posizione e di risultato - dei titolari di posizione organizzativa, fondando le proprie perplessità in ordine a tale inclusione sull'osservazione per cui si tratta, nel caso considerato, di trattamento fisso e continuativo, non dipendente dalla presenza in servizio e dunque diverso rispetto al salario accessorio, finanziato con risorse allocate direttamente in bilancio e non nell'apposito Fondo per la produttività individuale e collettiva.

Il quesito origina dalla necessità di interpretare la disciplina vincolistica sopra richiamata in combinato disposto con le previsioni di fonte contrattuale, antecedenti alla normativa de qua, che dispongono in merito all'allocazione delle risorse, a carico degli Enti locali, funzionalmente preordinate a remunerare tanto la retribuzione dei titolari di posizioni organizzative, quanto il salario accessorio della generalità dei dipendenti".

La sezione del Friuli Venezia Giulia ora citata richiama l'articolo 9 comma 2 bis del D.L. n. 78/2010 che ha introdotto la disciplina di contenimento della spesa di personale affermando che: "*profili interpretativi di carattere letterale, sistematico e teleologico sembrano deporre univocamente per una applicazione omnicomprensiva della disposizione vincolistica, che comprenda, indistintamente, tutte le risorse comunque gravanti sul bilancio degli Enti e destinate a remunerare il trattamento accessorio del personale, indipendentemente dalla loro formale allocazione nel Fondo appositamente costituito piuttosto che, direttamente, tra le risorse iscritte in bilancio*". Ciò in quanto tale previsione appare inserita in un complesso di norme nazionali volte a rafforzare il limite di crescita delle componenti destinate a finanziare il trattamento accessorio, rispondenti ad imprescindibili esigenze di riequilibrio della finanza pubblica ancorate al rispetto di obblighi comunitari.

Pertanto "*Il riferito indirizzo ermeneutico è coerente con il principio di diritto già formulato dalle SSRR di questa Corte dei conti con la deliberazione n. 51/CONTR/11,*

adottata ai sensi dell'art. 17, comma 31, del D.L. n. 78/2009, secondo cui il comma 2-bis dell'art

9 si qualifica come norma volta a rafforzare il limite posto alla crescita della spesa di personale che prescinde da ogni considerazione relativa alla provenienza delle risorse, applicabile, pertanto, anche nel caso in cui l'ente disponga di risorse aggiuntive derivanti da incrementi di entrata(cfr. Cdc, SSRR, delib. n. 51/CONTR/11)".

A conferma la medesima Sezione regionale di controllo del Friuli nelle deliberazione n. 49 del 2017 ha stabilito "...che non sia consentito "scriminare" ai fini dell'applicazione della norma contenitiva le risorse finanziarie disponibili ... in ragione della loro formale allocazione nel bilancio dell'Ente piuttosto che nell'apposito Fondo per il salario accessorio...",e che "...appare evidente come il limite eteronomo riguardi solo la cristallizzazione dell'importo complessivo mentre resta riservata alla valutazione discrezionale dell'ente la decisione sul mantenimento delle risorse per un eventuale nuovo incarico di P.O. (nell'ipotesi che il risparmio derivasse da cessazione del dipendente e non della posizione) laddove necessario...".

P.Q.M.

Nelle suestese considerazioni è il parere di questa Sezione

DISPONE

Che copia della presente deliberazione sia trasmessa al Comune di Orta San Giulio (NO) ed al Consiglio delle autonomie locali del Piemonte.

Così deliberato in Torino nell'adunanza del giorno 14 settembre 2017

Il Consigliere Relatore

F.to Dott. Mario ALI'

Il Presidente

F.to Dott.ssa Maria Teresa Polito

Depositato in Segreteria il **15/09/2017**

Il Funzionario Preposto

F.to Dott. Federico Sola