

Corte dei conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott.ssa Simonetta Rosa	Presidente
dott. Giampiero Maria Gallo	Consigliere
dott. Luigi Burti	Consigliere
dott. Donato Centrone	I Referendario (relatore)
dott. Paolo Bertozzi	I Referendario
dott. Cristian Pettinari	I Referendario
dott. Sara Raffaella Molinaro	I Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio del 24 luglio 2018 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

Vista la nota del 12 luglio 2018, con la quale il Sindaco del Comune di (OMISSIS) 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 sopra indicata per deliberare sulla predetta richiesta di parere;

Udito il relatore dott. Paolo Bertozzi

PREMESSO

Con la nota sopra citata il Sindaco del Comune di (OMISSIS) ha presentato una richiesta di parere concernente i limiti di finanza pubblica posti al trattamento economico accessorio del personale dipendente da enti locali a seguito del nuovo Contratto Collettivo nazionale di categoria sottoscritto il 21 maggio 2018.

Richiamati gli artt. 15, comma 2, e 67, comma 2, del predetto Contratto, si chiede:

1. se gli incrementi agli importi delle retribuzioni di posizione, previsti dall'art. 15, comma 2, debbano rispettare i limiti dell'art. 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, o se un Comune privo di dirigenza possa reperire le risorse nel bilancio, senza dover ridurre gli altri istituti finanziati con il fondo;

2. se gli incrementi del fondo risorse decentrate previsti dall'art. 67, comma 2, lett. a (euro 83,20, moltiplicato per il personale in servizio al 31 dicembre 2016, a valere dal 2019) e b (differenze derivanti dall'aggiornamento di valore delle c.d. progressioni economiche), non siano assoggettati ai limiti di crescita dei Fondi previsti dalle norme vigenti, come espressamente affermato dalla "dichiarazione congiunta n. 5", apposta in calce allo stesso CCNL. Si riferisce al riguardo che la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Puglia, nel parere reso con la deliberazione n. 99/2018/PAR, ha ritenuto anche i predetti incrementi del fondo soggetti ai limiti di cui al citato art. 23, comma 2, del decreto legislativo n. 75/2017, non riconoscendo valore normativo alla dichiarazione congiunta, mentre la Sezione regionale di controllo per la Lombardia, con la deliberazione n. 200/2018/PAR, sia pure incidentalmente, ha espresso contrario avviso.

CONSIDERATO

1. Verifica dell'ammissibilità della richiesta di parere

1.1 Soggettiva

La funzione consultiva delle Sezioni regionali è inserita nel quadro delle competenze che la legge n. 131 del 2003, recante adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha attribuito alla Corte dei conti. In relazione allo specifico quesito formulato dal Sindaco del Comune (OMISSIS), il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7, comma 8, della legge 6 giugno 2003, n. 131. Con specifico riferimento all'ambito di legittimazione soggettiva per l'attivazione di questa particolare forma di collaborazione, è ormai consolidato l'orientamento che vede, nel caso del comune, il Sindaco quale organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere, in quanto riveste il ruolo di rappresentante dell'ente. Il presente presupposto sussiste nel quesito richiesto dal Sindaco del Comune (omissis), con nota del (OMISSIS).

1.2 Oggettiva

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare come la disposizione, contenuta nel comma 8 dell'art. 7 della legge 131 del 2003, attribuisca agli enti locali la facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica, non una funzione consultiva a carattere generale in favore degli enti locali. La Sezione delle Autonomie, nell'adunanza del 27 aprile 2004, ha fissato principi e modalità per l'esercizio dell'attività consultiva, modificati ed integrati con le successive delibere n. 5/AUT/2006 e n. 9/SEZAUT/2009, precisando che la funzione consultiva va ristretta alla materia

della contabilità pubblica, quindi ai bilanci ed alle norme e principi che disciplinano la gestione finanziaria e del patrimonio. In seguito, le Sezioni riunite della Corte dei conti, con una pronuncia di coordinamento, emanata ai sensi dell'art. 17, comma 31, del decreto-legge n. 78 del 2009, convertito dalla legge n. 102 del 2009 (delibera n. 54/CONTR/2010), hanno nuovamente definito, esprimendo principi vincolanti per le Sezioni regionali, l'ampiezza della funzione consultiva attribuita dalla legge. In particolare, è stato affermato *“che non è da condividere qualsivoglia interpretazione dell'espressione “in materia di contabilità pubblica”, che, vanificando lo stesso limite posto dal legislatore, conduca al risultato di estendere l'attività consultiva in discorso a tutti i settori dell'azione amministrativa, in tal guisa realizzando, perdipiù, l'inaccettabile risultato di immettere questa Corte nei processi decisionali degli Enti territoriali”*. Ma soprattutto, che non *“sono parimenti condivisibili linee interpretative che ricomprendano nel concetto di contabilità pubblica qualsivoglia attività degli Enti che abbia, comunque, riflessi di natura finanziaria, comportando, direttamente o indirettamente, una spesa, con susseguente fase contabile attinente all'amministrazione della stessa ed alle connesse scritture di bilancio”*. I riferiti principi di diritto sono stati ripresi, dalle medesime Sezioni riunite, in successive pronunce (si rinvia, per esempio, alle deliberazioni n. 60/CONTR del 7 dicembre 2010 e n. 1/CONTR del 13 gennaio 2011), nonché dalla Sezione delle Autonomie nella deliberazione 3/QMIG del 19 febbraio 2014.

La richiesta di parere risulta, pertanto, ammissibile nei limiti in cui è tesa ad ottenere un chiarimento interpretativo di carattere generale su una norma di coordinamento della finanza pubblica, nello specifico limitativa alla crescita del trattamento economico accessorio del personale dipendente da pubbliche amministrazioni.

MERITO

Entrambi i quesiti formulati con la presente richiesta di parere richiedono di stabilire la portata applicativa dell'art. 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, rispetto alle spese relative al trattamento economico accessorio del personale degli enti locali, ridefinito dal nuovo contratto collettivo nazionale di categoria sottoscritto il 21 maggio 2018.

La disposizione sopra richiamata, facendo seguito, anche se con formulazione precettiva differente, a quanto disposto da precedenti norme di finanza pubblica, stabilisce che, nelle more di quanto previsto dal comma 1 del medesimo articolo (percorso di omogeneizzazione dei trattamenti retributivi dei dipendenti pubblici), 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'art. 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165/2001, non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2016, con conseguente abrogazione dell'art. 1, comma 236, della legge n. 208 del 2015, che,

per il 2016, aveva imposto analogo limite finanziario (facendo seguito a quelli prescritti, per il quadriennio 2011-2014 dall'art. 9, comma 2-bis, del decreto-legge n. 78/2010, convertito dalla legge n. 122/2010, e, per il 2015, sempre dalla disposizione da ultimo citata come integrata dall'art. 1, comma 456, della legge n. 147/2013).

Si tratta pertanto di una norma di coordinamento di finanza pubblica che pone un limite all'ammontare complessivo delle risorse destinate al trattamento accessorio del personale in servizio presso pubbliche amministrazioni, non distinguendo fra quelle aventi fonte nei fondi per la contrattazione integrativa previsti dai vari contratti collettivi nazionali di comparto (Circolare MEF-RGS n. 12/2011 e Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 51/2011/CONTR) e quelle finanziate direttamente a carico del bilancio delle amministrazioni (come ha avuto modo di affermare, dopo un iniziale convivenza di orientamenti contrapposti, la Sezione delle autonomie della Corte dei conti con la deliberazione n. 26/2014/QMIG). Tale ultima ipotesi si verifica, per esempio, proprio nel caso delle indennità remuneranti le c.d. posizioni organizzative attribuite al personale degli enti locali.

Con il primo quesito il Comune istante chiede se il limite di spesa sopra descritto trovi applicazione rispetto agli incrementi degli importi delle retribuzioni di posizione previsti dall'art. 15, comma 2, del nuovo contratto collettivo.

Questa Sezione, con la deliberazione n. 200/2018/PAR, si è già pronunciata su una questione analoga stabilendo che *"le risorse destinate a remunerare le indennità, di posizione e risultato, spettanti ai titolari di posizione organizzativa, anche dopo l'aggiornamento dei valori minimi e massimi contenuto nell'art. 15, comma 2, del CCNL Funzioni locali del 21 maggio 2018, debbano complessivamente osservare, sommate alle risorse confluenti nei fondi per la contrattazione integrativa, di cui all'art. 67 del medesimo CCNL, il limite di finanza pubblica posto dall'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017, come, peraltro, precisato dall'art. 67, comma 7, del ridetto CCNL (salve le facoltà di rimodulazione, ad invarianza complessiva di spesa, previste dagli artt. 15, comma 7, e 7, comma 4, lett. u)"*.

Nel dare risposta negativa al primo quesito, la Sezione ribadisce tale orientamento, rinviando alle motivazioni contenute nella deliberazione sopra citata.

Con il secondo quesito si chiede se il medesimo limite di spesa trovi applicazione rispetto agli incrementi del fondo risorse decentrate previsti dall'art. 67, comma 2, lett. a) e lett. b) del Contratto collettivo.

La disposizione contrattuale richiamata stabilisce che l'importo del fondo per le risorse decentrate di cui al comma 1 è stabilmente incrementato:

"a) di un importo, su base annua, pari a Euro 83,20 per le unità di personale destinatarie del presente CCNL in servizio alla data del 31.12.2015, a decorrere dal 31.12.2018 e a valere dall'anno 2019;

b) di un importo pari alle differenze tra gli incrementi a regime di cui all'art. 64 riconosciuti alle posizioni economiche di ciascuna categoria e gli stessi incrementi riconosciuti alle posizioni iniziali; tali differenze sono calcolate con riferimento al personale in servizio alla data in cui decorrono gli incrementi e confluiscono nel fondo a decorrere dalla medesima data".

La dichiarazione congiunta n. 5, posta in calce al medesimo Contratto, afferma al riguardo che *"in relazione agli incrementi del Fondo risorse decentrate previsti dall'art.67, comma 2 lett a) e b), le parti ritengono concordemente che gli stessi, in quanto derivanti da risorse finanziarie definite a livello nazionale e previste nei quadri di finanza pubblica, non siano assoggettati ai limiti di crescita dei Fondi previsti dalle norme vigenti"*.

Nel fornire parere su un identico quesito la Sezione regionale di controllo per la Puglia, con la deliberazione n. 99/2018/PAR del 5 luglio 2018 richiamata dal Comune istante, ha ritenuto l'art. 23, comma 2, del decreto legislativo n. 75/2017 applicabile agli incrementi previsti dall'art. 67, comma 2, del Contratto Collettivo, ivi compresi quelli di cui alle lettere a) e b), quantunque espressamente esclusi dalla dichiarazione congiunta n. 5.

E' stato sostenuto al riguardo *"che 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"* - e che - *"nessuna rilevanza, in senso contrario, può essere attribuita alla dichiarazione congiunta n.5, allegata al C.C.N.L. in parola, non avendo la stessa alcun valore normativo e non risultando, quindi, né vincolante, né, tantomeno, idonea a derogare a norme di contenimento della spesa pubblica"*.

Questa Sezione, nella citata deliberazione n. 200/2018/PAR del 2 luglio 2018 ha ritenuto, sia pure incidentalmente non essendo la questione specifico oggetto del parere, che (solo) gli incrementi di cui alle lett. a) e b) di cui al citato art. 67, comma 2, del nuovo Contratto collettivo, non siano soggetti al limite stabilito dalla disposizione di finanza pubblica, come espressamente affermato dalla dichiarazione congiunta n. 5.

"Ulteriore argomento a supporto della soggezione di un eventuale incremento delle indennità spettanti ai titolari di posizione organizzativa al limite di finanza pubblica posto dalla vigente norma legislativa (art. 23, comma 2, d.lgs. n. 75 del 2017) si trae, a contrario, dalla dichiarazione congiunta n. 5, apposta in calce al CCNL Funzioni locali del 21 maggio 2018, in base alla quale solo per gli incrementi del fondo risorse decentrate previsti dall'art. 67, comma 2, lett. a (euro 83,20, moltiplicato per il personale in servizio al 31 dicembre 2016, a valere dal 2019) e b (differenze derivanti dall'aggiornamento di valore delle c.d. progressioni economiche), le parti contraenti hanno ritenuto che, in quanto derivanti da risorse finanziarie definite a livello nazionale e previste nei quadri di finanza pubblica, non siano assoggettati ai limiti di crescita dei fondi previsti dalle norme vigenti".

Questa stessa Sezione ritiene di dover ribadire l'orientamento già manifestato in materia.

Si richiama, in primo luogo, la deliberazione n. 6/CCN/18 con la quale le Sezioni Riunite della Corte dei conti, nell'esprimere parere favorevole all'ipotesi del Contratto in esame, hanno dato *“atto della dichiarazione congiunta, oggetto di specifica errata corrige all'Ipotesi, in esame, tendente a precisare che tali nuovi oneri «in quanto derivanti da risorse definite a livello nazionale e previste nei quadri di finanza pubblica, non siano assoggettabili ai limiti di crescita dei Fondi previsti dalle norme vigenti»”,* senza formulare sul punto alcuna osservazione critica.

A prescindere dalla portata precettiva che si voglia attribuire alle dichiarazioni congiunte apposte ai contratti collettivi, la cui interpretazione esula dalla funzione consultiva della Corte dei conti, si ritiene che l'argomento decisivo per l'esclusione degli incrementi in parola dal computo dei limiti del Fondo per le risorse decentrate, evidenziato anche dalle Sezioni Riunite nel passo sopra richiamato, debba essere ravvisato proprio nella circostanza sostanziale che gli incrementi in parola siano stabiliti da leggi statali che riservano risorse per il rinnovo dei contratti collettivi nel quadro del coordinamento della finanza pubblica definito a livello nazionale. (Cfr. art. 1, comma 365, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 e art. 1, comma 679, della legge 27 dicembre 2017, n. 205). Questa Sezione, in considerazione della rilevanza della questione trattata e del contrasto della soluzione prospettata con la deliberazione di altra Sezione regionale, ritiene opportuno che la stessa sia sottoposta all'esame del Presidente della Corte dei conti per la valutazione sull'opportunità di deferirla alla Sezione delle Autonomie o alle Sezioni riunite, ai sensi dell'art. 6, comma 4, del decreto-legge 10 ottobre 2012 n. 174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, il quale, nel testo novellato dal decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, dispone che *“al fine di prevenire o risolvere contrasti interpretativi rilevanti per l'attività di controllo o consultiva o per la risoluzione di questioni di massima di particolare rilevanza, la Sezione delle autonomie emana delibera di orientamento alla quale le Sezioni regionali di controllo si conformano. Resta salva l'applicazione dell'articolo 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, nei casi riconosciuti dal Presidente della Corte dei conti di eccezionale rilevanza ai fini del coordinamento della finanza pubblica ovvero qualora si tratti di applicazione di norme che coinvolgono l'attività delle Sezioni centrali di controllo”*.

P.Q.M.

- la Sezione regionale di controllo per la Lombardia in risposta al primo quesito formulato dal Sindaco del Comune di (omissis), ritiene che le risorse destinate a remunerare le indennità, di posizione e risultato, spettanti ai titolari di posizione organizzativa, anche dopo l'aggiornamento dei valori minimi e massimi contenuto nell'art. 15, comma 2, del

CCNL Funzioni locali del 21 maggio 2018, debbano complessivamente osservare, sommate alle risorse confluenti nei fondi per la contrattazione integrativa, di cui all'art. 67 del medesimo CCNL, il limite di finanza pubblica posto dall'art. 23, comma 2, del decreto legislativo n. 75/2017, come, peraltro, precisato dall'art. 67, comma 7, del ridetto CCNL (salve le facoltà di rimodulazione, ad invarianza complessiva di spesa, previste dagli artt. 15, comma 7, e 7, comma 4, lett. u);

- la Sezione regionale di controllo per la Lombardia sospende la pronuncia sul secondo quesito formulato dal Sindaco del Comune di (OMISSIS) e sottopone al Presidente della Corte dei conti la valutazione sull'opportunità di deferire alla Sezione delle autonomie o alle Sezioni riunite in sede di controllo, ai sensi dell'art. 6 comma 4, del decreto-legge 10 ottobre 2012 n. 174, la seguente questione: "se gli incrementi del Fondo risorse decentrate previsti dall'art. 67, comma 2, lett. a) e b) del CCNL Funzioni locali del 21 maggio 2018, in quanto derivanti da risorse finanziarie definite a livello nazionale e previste nei quadri di finanza pubblica, non siano assoggettati ai limiti di crescita dei Fondi previsti dalle norme vigenti e, in particolare, al limite stabilito dall'art. 23, comma 2, del decreto legislativo n. 75/2017".

Così deliberato nella Camera di consiglio del 24 luglio 2018.

Il magistrato relatore
(Paolo Bertozzi)

Il Presidente
(Simonetta Rosa)

Depositata in segreteria il
25/07/2018
Il Direttore della segreteria
(Daniela Parisini)