



## CORTE DEI CONTI

### **SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA**

composta dai magistrati:

Presidente di Sezione	Agostino Chiappiniello	
Consigliere	Stefania Petrucci	
Consigliere	Rossana Rummo	Relatore
Primo Referendario	Cosmo Sciancalepore	
Primo Referendario	Carmelina Adesso	
Primo Referendario	Michela Muti	

#### **nell'adunanza in camera di consiglio del 13 luglio 2018**

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

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;

visto l'atto d'indirizzo della Sezione delle autonomie della Corte dei Conti del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato e modificato dalla deliberazione della stessa Sezione del 4 giugno 2009, n. 9;

vista la deliberazione, emanata ai sensi dell'art. 17, comma 31, del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito con legge 3 agosto 2009, n. 102, delle Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte dei conti n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010, che ha tracciato le linee fondamentali per l'esercizio della funzione consultiva da parte delle Sezioni regionali della Corte dei conti;

vista la richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Statte (TA) acquisita al protocollo di questa sezione n. 1769 del 19/06/2018

vista l'ordinanza n.72/2018 con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta di parere;

udito il relatore Dott.ssa Rossana Rummo.

### **Fatto**

Con la nota sopra citata il Sindaco del Comune di Statte (TA) formula tre quesiti, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, in merito a:

1. Se, con riferimento alle linee di indirizzo per la predisposizione dei piani triennali dei fabbisogni di personale (PTFP) di cui al decreto del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione dell'08/05/2018, sia corretto identificare il tetto di spesa potenziale degli enti locali soggetti al patto di stabilità nella spesa media del triennio 2011-2013;
2. Se, ove sia corretto l'assunto di cui al punto 1, se tale spesa media debba depurarsi da valori economici non strettamente afferenti il personale dipendente, come ad esempio: straordinari elettorali con spese a carico dello Stato; integrazioni a favore dei lavoratori socialmente utili; incarichi di studio e di consulenza; buoni pasto; retribuzione del Segretario generale;

3. Se valga anche per gli enti locali quanto affermato dalle linee di indirizzo di cui al DM 08/05/2018, per le quali nel costo del personale in servizio debba inserirsi il costo delle progressioni economiche orizzontali delle singole unità. Il sindaco infatti segnala che gli enti locali imputano la spesa delle progressioni economiche orizzontali al fondo risorse decentrate, mentre imputano al bilancio il solo costo delle posizioni economiche iniziali.

### **Diritto**

L'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, recante *"disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3"*, prevede che le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane possano richiedere pareri in materia di contabilità pubblica alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti. Quest'ultime risultano quindi investite, per effetto della legge sopra citata, di una nuova funzione di consulenza che si affianca a quella del controllo sulla sana gestione finanziaria degli enti locali, previsto dal precedente comma 7, quale ulteriore esplicitazione delle "forme di collaborazione" tra la Corte dei conti e le autonomie territoriali promossa dalla stessa legge al fine di assicurare il coordinamento della finanza pubblica.

La Sezione Autonomie della stessa Corte dei conti, con atto del 27 aprile 2004, in seguito integrato con le deliberazioni n. 5/AUT/2006 e n. 9/SEZAUT/2009, ha fissato i principi e le modalità per l'esercizio della funzione consultiva sopra descritta, individuando, tra l'altro, i soggetti legittimati alla richiesta di parere e le singole materie riconducibili alla nozione di contabilità pubblica.

Questa Sezione regionale è quindi chiamata a verificare, in via preliminare, l'ammissibilità della richiesta in esame, sia sotto il profilo soggettivo (legittimazione dell'organo richiedente) sia sotto il profilo oggettivo (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica).

### **Ammissibilità soggettiva.**

L'art.7, comma.8, della legge n.131/2003 prevede che gli enti locali possono chiedere pareri in materia di contabilità pubblica alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti "... di norma, tramite il Consiglio delle Autonomie Locali ...". Riguardo a tale aspetto, la Sezione ritiene non esservi motivo per discostarsi dall'orientamento, sin qui costantemente seguito, secondo il quale la mancanza di detto organo, allo stato istituito nella Regione Puglia (L.R. n.29 del 26 ottobre 2007) ma ancora non operante, non può precludere l'esercizio di una facoltà attribuita dalla legge agli enti locali ed alla stessa Regione. Pertanto, nelle more dell'operatività del Consiglio delle autonomie locali, la richiesta di parere deve considerarsi ammissibile, sotto il profilo soggettivo, se ed in quanto formulata dall'organo di vertice dell'Amministrazione, legittimato ad esprimere la volontà dell'Ente essendo munito di rappresentanza legale esterna.

Tale organo, nel caso del Comune di Statte (TA) è il Sindaco ai sensi dell'art.50 del D.lgs. n.267/2000 e, pertanto, risulta ammissibile sul piano soggettivo.

### **Ammissibilità oggettiva**

Con riferimento alla ammissibilità oggettiva del quesito, sottoposto all'attenzione della Sezione, si rende necessario preliminarmente vagliare la ricorrenza delle condizioni e dei requisiti previsti dalla vigente normativa ed elaborati dalla consolidata giurisprudenza delle Sezioni Riunite in sede di controllo, della Sezione delle Autonomie, nonché delle Sezioni regionali di controllo.

L'art.7, co.8, della legge 131/2003, infatti, *"conferisce alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti non già una funzione di consulenza di portata generale, bensì limitata alla materia di contabilità pubblica"* (deliberazione delle SS. RR n.54/CONTR/2010). Per consolidato orientamento, la funzione consultiva assegnata alla Corte dei conti deve trattare, inoltre, ambiti ed oggetti di carattere generale e non fatti gestionali specifici, non può riguardare provvedimenti già formalmente adottati e non può interferire con le funzioni assegnate ad altre Magistrature o con altre funzioni assegnate alla stessa Corte dei conti.

Questo Collegio ritiene che i quesiti posti dal Sindaco di Statte (TA) inerenti l'interpretazione delle linee di indirizzo introdotte dal DM 08/05/2018, in materia di predisposizione dei piani triennali dei fabbisogni di personale (PTFP) e di superamento della dotazione organica, si riconducano all'alveo della contabilità pubblica e pertanto siano ammissibili sotto il profilo oggettivo.

## Merito

**I.** Con riferimento al primo quesito, ossia se il tetto di spesa potenziale degli enti locali soggetti al patto di stabilità si identifichi con la spesa media del personale nel triennio 2011-2013, le linee di indirizzo introdotte dal DM 08/05/2018, all'art. 2, comma 2.1 prevedono il superamento del tradizionale concetto di dotazione organica introdotto dall'art.6 del d.lgs n.165/2001, come modificato dall'art.4 del d.lgs 75/2017, affermano che "la stessa dotazione organica si risolve in un valore finanziario di spesa potenziale massima sostenibile ..... e che per le regioni e gli enti territoriali, sottoposti a tetti di spesa del personale, l'indicatore di spesa potenziale massima resta quello previsto dalla normativa vigente". Il mutato quadro normativo attribuisce centralità al piano triennale del fabbisogno di personale che diviene strumento strategico per individuare le esigenze di personale in relazione alle funzioni istituzionali ed agli obiettivi di performance organizzativa, efficienza, economicità e qualità dei servizi ai cittadini.

La questione posta dal Sindaco di Statte trova risposta chiara ed esplicita nella deliberazione della Sezione delle autonomie n. 25/SEZAUT/2014/QMIG (richiamata dalla n. 27/SEZAUT/2015/QMIG) che ha enunciato il seguente principio di diritto: "A seguito delle novità introdotte dal nuovo art. 1, comma 557-*quater*, della legge n. 296/2006, il contenimento della spesa di personale va assicurato rispetto al valore medio del triennio 2011/2013, prendendo in considerazione la spesa effettivamente sostenuta in tale periodo, senza, cioè, alcuna possibilità di ricorso a conteggi virtuali. Nel delineato contesto, le eventuali oscillazioni di spesa tra un'annualità e l'altra, anche se causate da contingenze e da fattori non controllabili dall'ente, trovano fisiologica compensazione nel valore medio pluriennale e nell'ampliamento della base temporale di riferimento".

Secondo tale orientamento, "il comma 557-*quater* ancora quindi la riduzione della spesa del personale ad un parametro temporale fisso e immutabile, individuato nel valore medio di spesa del triennio antecedente alla data di entrata in vigore dell'art.3, comma 5-*bis*, del d.l. n.90/2014, ossia del triennio 2011/2013, caratterizzato da un regime vincolistico-assunzionale e di spesa- più restrittivo" (deliberazione n. 16/SEZAUT/2016/QMIG).

Si richiama, infine, l'orientamento espresso dalle sezioni riunite della Corte dei conti per il quale per verificare il limite della spesa di personale è necessario fare riferimento al dato degli impegni (Sezioni riunite, deliberazione n.27/CONTR/2011).

**II.** Con riferimento al secondo quesito, ossia *se, ove sia corretto l'assunto di cui al punto 1, tale spesa media debba depurarsi da valori economici non strettamente afferenti il personale dipendente, come ad esempio: straordinari elettorali con spese a carico dello Stato; integrazioni a favore dei lavoratori socialmente utili; incarichi di studio e di consulenza; buoni pasto; retribuzione del Segretario generale* la normativa di riferimento per una corretta modalità di calcolo della spesa di personale per gli enti sottoposti al patto di stabilità interno è rappresentata da:

- L'art.1 comma 557 della legge n.296/2006 (legge finanziaria 2007), così come modificato ed integrato dall'art.76 del dl n.112/2008, convertito con modificazioni dalla legge n.133/2008 (Corte dei conti. Sezione delle autonomie, deliberazione n.3/SEZAUT/2010/QMIG).
- Il dl.n.78/2010, all'art.14 comma 7, ha novellato come segue la disposizione." Ai fini del concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, gli enti sottoposti al patto di stabilità interno assicurano la riduzione delle spese di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali, garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale, con azioni da modulare nell'ambito della propria autonomia...".
- Il comma 557-*bis*, aggiunto all'art.14, comma 7, del d.l 78/2010, qualifica nelle spese di personale rilevanti ai fini della verifica del rispetto delle disposizioni dettate dall'art. 3, comma 5 del d.l n.90/2014, convertito dalla legge n.114/2014, anche quelle sostenute per i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, per la somministrazione del lavoro, per il personale dirigenziale a contratto di cui all'art.110 del d.lgs n.267/2000 - TUEL- nonché per tutti i soggetti a vario titolo utilizzati, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture e organismi partecipati facenti comunque capo all'Ente, sottolineando che dal mancato rispetto delle predette norme scaturiscono le sanzioni previste per l'inadempimento del patto di stabilità.
- Il principio contabile allegato n. 4/3 al d.lgs n.118/2011 che specifica che, tra le componenti del conto economico, devono essere iscritti i costi del personale, ovvero tutti i costi sostenuti nell'esercizio per il personale dipendente liquidati in contabilità finanziaria ed integrati nel rispetto del principio della competenza economica dell'esercizio.

- La Legge n.190/2014, art. 1 comma 424, ha escluso dal calcolo del tetto di spesa di cui all'art. 1 comma 557 della legge n.296/2006, alcune fattispecie per la ricollocazione del personale delle Province o per modificare il parametro di riferimento come avvenuto con l'art.11, comma 4-ter del dl n.90/2014 per i comuni colpiti dal sisma del 20 e 29 maggio 2012.

Ulteriori indicazioni scaturiscono da molteplici pronunce interpretative della Corte dei conti alle quali anche questa Sezione ritiene di aderire, tra le quali:

- La Sezione delle Autonomie che, con la deliberazione n.21/SEZAUT/2014/QMIG, ha formulato il principio secondo il quale dal computo della spesa di personale, ai fini della verifica del limite fissato dal richiamato comma 557, vanno esclusi soltanto gli importi derivanti da contratti di assunzione il cui costo sia totalmente finanziato a valere sui fondi dell'Unione Europea o di natura privata.
- La Sezione delle autonomie che con deliberazione n. 13/SEZAUT/2015/INPR/ha elencato nell'allegato 1, sezione quinta, ai punti 6.2 e 6.3 le componenti da includere e quelle da escludere dal computo della spesa di personale.
- La Sezione regionale di controllo del Veneto con la deliberazione n. 94/2007, oltre a fornire un elenco di dettaglio delle singole tipologie di spesa, ha affermato un principio generale secondo il quale, in tema di computo delle spese di personale in dettaglio, "non rileva l'imputazione contabile della spesa ad un determinato intervento, ma la sua sostanziale e diretta riconducibilità all'utilizzo dell'attività lavorativa da parte dell'ente".
- La deliberazione n. 722/2010 della Sezione regionale di controllo della Lombardia, che ha affermato che i buoni lavoro emessi per lavoro accessorio dagli enti locali rientrano a pieno titolo nel novero delle spese di personale, con le limitate eccezioni delle spese decisamente incompressibili, quali quelle conseguenti alle assunzioni obbligatorie delle categorie protette, quelle risolvendosi in mere partite di giro o a totale carico di finanziamenti comunitari o privati;
- La deliberazione della Sezione regionale di controllo dell'Emilia e Romagna n.268/2013 in merito ai tirocini formativi afferma che il carattere generale della locuzione "altri rapporti formativi" utilizzata dal legislatore all'art.9 comma 28 del dl n.78 sembra condurre ad un'interpretazione in senso ampio che ricomprende

qualunque forma di rapporto con intento formativo che comporti una spesa a carico dell'ente pubblico.

III. Con riferimento al terzo quesito, ossia se valga anche per gli enti locali quanto affermato dalle linee di indirizzo di cui al DM 08/05/2018, per le quali nel costo del personale in servizio debba inserirsi il costo delle progressioni economiche orizzontali delle singole unità, occorre preliminarmente richiamare quanto previsto dalle linee guida all'art.4 : " Il PTFP deve poi indicare, sempre nello spirito del miglior utilizzo delle risorse, eventuali progressioni tra le aree o le categorie rivolte al personale in servizio, secondo quanto previsto dall'art.22, comma 15 del d.lgs n.75/2017".

Lo stesso d.lgs n. 75/2017 al comma 2 dell'art.23 stabilisce 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. 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."

Sullo specifico argomento sollevato da questo terzo quesito la Sezione Autonomie della Corte dei conti si è pronunciata con la deliberazione n. 26/SEZAUT/2014/QMIG che, al fine del rispetto dell'articolo 9 comma 2-bis del DI 78/2015 ha enunciato il seguente principio: ".....Si osserva dunque che la determinazione del significato precettivo dell'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.

In questo senso, occorre riconoscere 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.....se, dunque, il legislatore ha inteso adoperare locuzioni quali "*...l'ammontare complessivo delle risorse...*" destinate al "*...trattamento accessorio del personale*" (in alternativa all'espressione "*...ammontare delle risorse presenti nei fondi per la contrattazione integrativa*") è perché ha voluto comprendere nel limite stabilito anche le eventuali entrate ulteriori rispetto a quelle presenti nei fondi delle risorse decentrate"

Ai magistrati contabili della Lombardia è stata posta la medesima questione ma con riferimento all'articolo 1, comma 236, della legge 208/2015 (Legge di Stabilità 2016). La Sezione, con deliberazione n. 294/2016/PAR rileva 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 l'idoneità a incrementare la spesa per il trattamento accessorio del personale in ragione del loro concreto utilizzo. Ne discende, quindi, 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.

Ne discende, quindi, 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.

Questa Sezione ritiene quindi, alla luce dei richiamati principi, che il costo per le progressioni economiche orizzontali, finanziato con il fondo della contrattazione decentrata

sia spesa accessoria del personale in servizio che ne beneficia permanentemente e come tale vada computata nelle spese di personale, ivi comprese le voci connesse.

**P.Q.M.**

Nelle su esposte considerazioni è il parere della Sezione.

Dispone che la presente deliberazione venga trasmessa, a cura del preposto al Servizio di supporto, al Sindaco del Comune di Statte (TA)

Così deliberato in Bari, nella Camera di Consiglio del 13 luglio 2018.

Il Magistrato relatore

Il Presidente

F.to Rossana Rummo

F.to Agostino Chiappiniello

Depositata in Segreteria il 13 luglio 2018

Il Direttore della Segreteria

F.to dott.ssa Marialuce Sciannameo