



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

Nell'adunanza del 13 dicembre 2018

composta dai magistrati:

Maria Laura PRISLEI	Presidente f.f.
Giampiero PIZZICONI	Consigliere
Tiziano TESSARO	Consigliere
Amedeo BIANCHI	Consigliere
Francesco MAFFEI	Primo Referendario relatore
Francesca DIMITA	Primo Referendario
Maristella FILOMENA	Referendario
Marco SCOGNAMIGLIO	Referendario

VISTO l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 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 modificato da ultimo con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 del 19 giugno 2008 con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria la Sezione regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000;

VISTA la Legge 5 giugno 2003, n. 131 recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla Legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3", ed in particolare, l'art. 7, comma 8°;

VISTI gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004, come modificati e integrati dalla delibera n. 9/SEZAUT/2009/INPR del 3 luglio 2009 e, da ultimo dalla deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/CONTR del 17 novembre 2010;

VISTA la richiesta di parere inoltrata dal Sindaco del Comune di Spinea con nota prot. n. 0039949/2018 del 4/12/2018, acquisita al prot. C.d.c. n. 0009375-05/12/2018-SC_VEN-T97-A;

VISTA l'ordinanza del Presidente n. 63/2018 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il relatore, Primo Referendario Francesco Maffei,

FATTO

Il Sindaco del Comune di Spinea (VE) ha richiesto a questa Sezione un parere ex art. 7, comma 8, della Legge n. 131/2003 in merito ai riflessi finanziari, sul limite del trattamento accessorio del personale dipendente, ai sensi dell'art. 23 comma 2 del D.Lgs. n. 75/2017, derivanti da una riduzione stabile dello stanziamento per lavoro

straordinario per finanziare la parte Stabile del Fondo per il trattamento accessorio del personale dipendente (non dirigente).

A questo proposito, l'ente ricorda che *"la possibilità di ridurre stabilmente il fondo per il lavoro straordinario, a seguito di un'attenta riorganizzazione organizzativa e di una valutazione circa l'utilizzo del budget del lavoro straordinario, per incrementare stabilmente il fondo per il trattamento accessorio del personale dipendente è previsto dall'art. 14, co. 3. del CCNL 98-2001 e non risulta sia stato superato dal CCNL 2016-2018"*, specificando che *"in tal senso si sono pronunciate anche l'ARAN con il RAL 1462 e la Ragioneria Generale dello Stato nella tabella 15 del Conto Annuale del Personale 2017"*.

Il Sindaco del Comune di Spinea specifica, inoltre, che l'importo attuale del fondo per il trattamento accessorio del personale, risorse stabili e variabili, ammonta ad € 344.460,00 mentre l'importo del Fondo per il lavoro straordinario ammonta ad € 54.000,00, per un totale di € 398.460,00.

L'Ente prosegue richiamando l'art. 23, co. 2. del D. Lgs. n. 75/2017 che, in materia di contenimento della dinamica del trattamento accessorio del personale dipendente, prescrive 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"*.

Il Comune di Spinea chiede, pertanto, se, al fine di rispettare quanto disposto dall'art. 23, co. 2, del D.Lgs. n. 75/2017 ed ai fini dei controlli sul Conto Annuale del Personale eseguiti dalla Ragioneria Generale dello Stato, sia possibile ridurre stabilmente lo stanziamento per il lavoro straordinario ed incrementare per pari importo le risorse stabili del Fondo per il trattamento accessorio del personale senza che ciò comporti la necessità di ridurre le risorse variabili del Fondo per il trattamento accessorio e il mancato rispetto dei vincoli di finanza pubblica imposti dall'art. 23, co. 2, del D.Lgs. 75/2017.

A titolo esemplificativo, il Comune propone anche un esempio concreto di riduzione di € 5.000,00 del fondo per il lavoro straordinario:

- Lavoro straordinario € 54.000 - € 5.000 = € 49.000;
- Fondo risorse decentrate (risorse stabili e variabili) € 344.460 + 5.000 = € 349.460
- Totale = € 398.460 (€ 49.000 + € 349.460) come la situazione precedentemente illustrata.

DIRITTO

Della richiesta di parere indicata nelle premesse deve essere esaminata, preliminarmente, l'ammissibilità, sotto i profili soggettivo e oggettivo, alla luce dei criteri elaborati dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti ed esplicitati, in particolare, nell'atto di indirizzo del 27 aprile 2004 nonché nella deliberazione n. 5/AUT/2006 del 10 marzo 2006.

L'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131 riserva la facoltà di richiedere pareri in materia di contabilità pubblica esclusivamente alle Regioni e, *"di norma per il tramite del consiglio delle Autonomie locali"*, ai Comuni, alle Province e alle Città metropolitane.

Il CAL nella Regione del Veneto è stato formalmente istituito con la recente L.R. n. 31 del 25/09/2017, in attuazione dell'art. 16 Statuto del Veneto, approvato con Legge regionale statutaria 17 aprile 2012, n. 1, ma non è, ad oggi, ancora operativo.

Si precisa che la mancata formulazione delle richieste provenienti da Comuni, Province e Città metropolitane per il tramite del Consiglio delle autonomie locali, secondo il consolidato orientamento della Sezione, non impedisce l'ammissibilità delle stesse, in attesa dell'entrata in funzione del predetto organo.

Sotto il profilo soggettivo, pertanto, la richiesta di parere deve ritenersi ammissibile, in quanto sottoscritta dal Sindaco dell'ente, organo politico e di vertice, rappresentante legale del medesimo.

Sotto il profilo oggettivo, deve essere verificata innanzitutto l'attinenza della questione alla materia della "contabilità pubblica", così come delineata nella Deliberazione delle Sezioni Riunite n. 54/CONTR del 17 novembre 2010 e, ancor prima, nella citata deliberazione della Sezione Autonomie n. 5/AUT/2006 nonché, da ultimo, nella deliberazione della Sezione delle Autonomie, n. 3/SEZAUT/2014/QMIG.

Quanto al primo aspetto, al fine di individuare un'accezione tecnica di contabilità pubblica che delimiti concettualmente la materia, vengono in ausilio gli indirizzi e i criteri generali della Sezione delle Autonomie, approvati il 27 aprile 2004 e la delibera 5/AUT/2006 del 10 marzo 2006, e gli ulteriori criteri elaborati dalle Sezioni riunite in sede di controllo, con delibera n. 54/CONTR/2010, cui si rinvia.

In particolare, con la citata deliberazione 17 novembre 2010, n. 54, le Sezioni riunite hanno affermato che l'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 *"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"*, precisando inoltre che la nozione di contabilità pubblica non si estende sino a ricomprendere la totalità dell'azione amministrativa che presenti riflessi di natura finanziaria, ma deve intendersi limitata al *"sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici"*, sia pure *"in una visione dinamica dell'accezione che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri"*.

La richiesta di parere, inoltre, deve riguardare *"tematiche di portata ed interessi generali"*, deve cioè concernere ambiti ed oggetti di carattere generale ed astratto e non fatti gestionali specifici, così come non può riguardare provvedimenti già formalmente adottati e non può interferire con le funzioni assegnate ad altre Magistrature o alla stessa Corte dei conti

Pertanto, il limite della funzione consultiva, come sopra delineato alla stregua dei requisiti richiesti, 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.

Pertanto, la richiesta di parere, nella prima parte sembrerebbe chiedere conferma circa la vigenza della possibilità di applicare una riduzione stabile del fondo per il lavoro straordinario come previsto dall'art. 14, comma 3, del CCNL 98/2001, alla luce della disciplina di cui al CCNL 2016-2018, richiamando anche pronunciamenti dell'Aran e della Ragioneria Generale dello Stato.

A questo proposito, giova ricordare che, come ribadito anche dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti nella deliberazione 56/CONTR/11 del 2 novembre 2011, *"in sede*

consultiva e di nomofilachia, le Sezioni della Corte dei conti non possono rendere parere sull'interpretazione e sul contenuto della norma del contratto collettivo nazionale di lavoro (...) poiché, come più volte specificato, l'interpretazione delle norme contrattuali rientra nelle funzioni che il legislatore ha attribuito all'ARAN. Al riguardo, le Sezioni riunite si sono pronunciate in sede di nomofilachia con Delibera n. 50/CONTR/2010, con la quale hanno evidenziato che l'interpretazione delle clausole dei contratti collettivi trova una sua compiuta disciplina nel decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165". Inoltre, "(...) in base ad un costante orientamento (cfr. ex multis anche Sezione delle autonomie n. 5/AUT/2006 del 17 febbraio 2006) non possono ritenersi ammissibili, al fine di scongiurare possibili interferenze e condizionamenti, i quesiti che formano oggetto di esame da parte di altri Organi".

Sulla base delle sopra esposte considerazioni, la richiesta di parere avanzata dal Comune di Spinea deve essere considerata inammissibile tenuto conto anche che il Comune richiedente tende ad ottenere una pronuncia della Corte a supporto di scelte amministrative che l'Ente si appresta ad operare proponendo anche un esempio di riduzione del fondo per lavoro straordinario (e l'incremento, per pari importo, delle risorse stabili del Fondo per il trattamento accessorio del personale) che però riproduce i termini effettivi dei dati contabili del comune istante.

Tuttavia, pur essendo precluso al Collegio di fornire dettagliate indicazioni operative finalizzate a supportare specifici comportamenti amministrativi e gestionali dell'Ente istante, a fini meramente collaborativi, si richiama l'orientamento costante di questa Sezione in materia di applicazione dell'art 23, comma 2, del D lgs. 25 maggio 2017, n. 75, ribadito anche dalla deliberazione n. 425/2017/PAR.

Si conferma, pertanto, che la disposizione in argomento si pone in linea di continuità con la normativa vincolistica precedente, di contenuto pressoché analogo, (art. 9, comma 2-bis, del d.l. n. 78/2010, art. 1, comma 236, legge n. 208/2015) riguardante l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, sia pure nella riconosciuta diversità dei tetti di spesa succedutisi. Ciò in quanto la Sezione Autonomie con la deliberazione n. 34/SEZAUT/2016/QMIG aveva già sottolineato che *"in assenza di un sostanziale mutamento del quadro ordinamentale all'interno del quale si collocano le due disposizioni normative in esame, deve ritenersi che la ratio legis del rinnovato congelamento delle risorse per la contrattazione integrativa ai livelli raggiunti nel 2015 sia in tutto simile a quella enucleata con la pronuncia del 4 ottobre 2011, n. 51/CONTR/11, delle Sezioni riunite in sede di controllo in riferimento all'art. 9, comma 2-bis, del decreto-legge n. 78/2010"*.

La sostanziale continuità delle modalità attuative dei provvedimenti vincolistici e la oggettiva sovrapponibilità delle disposizioni di limitazione alla crescita delle risorse destinate al trattamento accessorio del personale è stata confermata successivamente anche dalla deliberazione n. 7/SEZAUT/2017/QMIG.

Anche la Sezione di controllo per la Puglia, con la recente deliberazione n. 99/2018/PAR, ha osservato, che la norma di cui all'art. 23 del D.Lgs. 75/2017 deve essere considerata norma di contenimento della spesa pubblica che prevede che l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, delle amministrazioni pubbliche di cui all'art.1, comma 2, del D.Lgs. n.165/2001, non possa superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2016, in attesa della graduale convergenza, attraverso la contrattazione collettiva nazionale, dei trattamenti economici accessori del personale

delle amministrazioni pubbliche *“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” (comma 1), a decorrere dal 2017”*.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per il Veneto dichiara inammissibile sotto il profilo oggettivo la richiesta di parere avanzata dal Comune di Spinea.

Copia della deliberazione sarà trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, al Sindaco del Comune di Spinea (VE)

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 13 dicembre 2018.

Il Magistrato relatore

Il Presidente f.f.

F.to Francesco Maffei

F.to Maria Laura Prisley

Depositata in Segreteria il 14 dicembre 2018

IL DIRETTORE DI SEGRETARIA

F.to Dott.ssa Letizia Rossini