



**REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO
PER LA CAMPANIA**

Composta dai Magistrati:

Fulvio Maria Longavita	Presidente
Rossella Cassaneti	Consigliere (relatore)
Alessandro Forlani	Consigliere
Francesco Sucameli	Primo Referendario
Raffaella Miranda	Primo Referendario
Carla Serbassi	Primo Referendario

nella camera di consiglio dell'8 novembre 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 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 (TUEL);

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

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;

Vista la nota prot. n. 5124 del 23/10/2018, con cui il Sindaco del Comune di Castelvete sul Calore (AV) ha chiesto un parere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della Legge n. 131/2003, nei termini di seguito indicati;

Vista l'ordinanza n. 45/2018 con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna camera di consiglio al fine di deliberare sulla prefata richiesta;

Udito il relatore, consigliere Rossella Cassaneti.

FATTO

Con la nota indicata in epigrafe, il Sindaco del Comune di Castelvete sul Calore (AV) ha rivolto alla Sezione (presumibilmente, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, sebbene non richiamato) una richiesta di parere sul seguente quesito:

"se il parametro di riferimento per determinare il limite della spesa sostenibile [per il trattamento accessorio del personale] possa ora determinarsi facendo corrispondere lo stesso alla spesa minima (per retribuzioni di posizione e di risultato) di una organizzazione minimale per un ente corrispondente a n. 3 posizioni organizzative (Amministrativa, Finanziaria, Tecnica)".

In premessa, il Comune richiedente ha richiamato il disposto dell'art. 67, comma 7°, del nuovo CCNL - Comparto Funzioni Locali 2016-2018, secondo cui la quantificazione del fondo delle risorse decentrate e di quelle destinate agli incarichi di posizione organizzativa -di cui all'art. 15, comma 5°, del medesimo CCNL- deve comunque avvenire complessivamente nel rispetto dell'art. 23, comma 2°, d.lgs. n. 75/2017, per il quale *"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 ..."*. Quindi, l'Ente -avente popolazione pari a 1569 abitanti al 31/12/2017 e compiti gestionali conferiti ai componenti dell'organo esecutivo fino a tutto il 2016 e parte del 2017 ai sensi dell'art. 53, comma 23°, L. n. 388/2000- ha rappresentato di non aver mai avuto posizioni organizzative prima dell'adozione della delibera di giunta n. 75 del 6/9/2017, con cui ha istituito n. 2 posizioni organizzative, per una spesa complessiva su base annua, pari a € 12.695,70. Da ciò, la richiesta di lumi finalizzata all'individuazione del parametro di riferimento per la determinazione del limite di spesa a tal fine sostenibile, con richiamo alle delibere n. 227/2011 PAR della Sezione regionale di controllo per la Lombardia e n. 1/ SEZAUT/2017/QMIG della Sezione delle Autonomie di questa Corte dei conti.

DIRITTO

A. In rito, e per quanto concerne l'ammissibilità soggettiva del quesito proposto, ricorda la Sezione che l'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 prevede che gli enti locali possano chiedere pareri in materia di contabilità pubblica alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti *"(...) di norma, tramite il Consiglio delle Autonomie Locali (...)"*. In proposito, la Sezione richiama l'orientamento sin qui seguito da tutte le Sezioni, dal quale non vi è motivo per discostarsi, secondo cui la mancata costituzione di detto Organismo (pur previsto nello Statuto della Regione Campania approvato con la legge regionale n. 6 del 28/5/2009) non può fondare ragioni di preclusione dell'esercizio di una facoltà attribuita dalla legge agli Enti Locali ed alla stessa Regione. Pertanto, nelle more della costituzione, nella Regione Campania, del predetto Consiglio delle Autonomie Locali, la richiesta di parere deve considerarsi ammissibile, sotto il profilo soggettivo, se ed in quanto formulata -come nel caso di specie- dal Sindaco del Comune, quale organo legittimato ad esprimere la volontà dell'ente, essendo munito di rappresentanza legale esterna.

B. Il medesimo quesito va pertanto scrutinato sotto il profilo dell'ammissibilità oggettiva, dovendo rientrare nell'ambito delle materie della contabilità pubblica (in base al citato art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003). Va, in proposito, richiamato l'indirizzo espresso dalla deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010, secondo cui la nozione di contabilità pubblica, strumentale alla funzione consultiva, deve assumere un ambito limitato alle normative e ai relativi atti applicativi che disciplinano in generale l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina dei bilanci ed i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione della spesa, l'indebitamento, la rendicontazione ed i relativi controlli. Sempre sotto il profilo oggettivo, è stato chiarito dalla Corte dei conti che *"la materia della contabilità pubblica (...) non potrebbe investire qualsiasi attività degli enti che abbia comunque riflessi di natura finanziaria-patrimoniale"*, in quanto *"ciò non solo rischierebbe di vanificare lo stesso limite imposto dal legislatore, ma comporterebbe l'estensione dell'attività consultiva delle Sezioni regionali a tutti i vari ambiti dell'azione amministrativa con l'ulteriore conseguenza che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti diventerebbero organi di consulenza generale delle autonomie locali. In tal modo, la Corte verrebbe, in varia misura, inserita nei processi decisionali degli enti, condizionando quell'attività amministrativa su cui è chiamata ad esercitare il controllo che, per definizione, deve essere esterno e neutrale"* (Sezione delle autonomie, deliberazione n. 5 del 17/02/2006).

La funzione di cui al cit. art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 non può, quindi, tradursi nella valutazione di una vicenda amministrativo-gestionale specifica e concreta già perfezionatasi o "in itinere", che sia stata (o sia suscettibile di essere) oggetto di contenzioso penale, civile o amministrativo,

né attenersi a questioni anche potenzialmente oggetto di indagini della procura regionale o di giudizio innanzi alla sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti. È da escludere, inoltre, qualsiasi interferenza, ancorché potenziale, con le altre funzioni intestate a questa Sezione regionale di controllo.

Ciò posto in linea generale, deve pervenirsi, con riferimento ai quesiti posti dal Comune di Castelvetro sul Calore (AV), a conclusioni positive riguardo il profilo dell'ammissibilità oggettiva dell'epigrafata richiesta di parere, 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.

Nel merito, dunque, va preliminarmente osservato che negli enti non dirigenziali anche i valori delle posizioni organizzative rientrano nel limite del salario accessorio. Come chiarito dalla Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna, con deliberazione n. 100/2017/PAR -in linea con l'interpretazione prevalente dell'art. 1 comma 236 della L. n. 208/2015 promossa dalla Sezione delle Autonomie con la deliberazione n. 26/2014- l'applicabilità del ridetto vincolo deve riferirsi all'ammontare complessivo del trattamento accessorio e non alle sue singole componenti. E come ricordato dalla medesima Sezione regionale, dal 22 giugno 2017 è in vigore l'art. 23 del d.lgs. 75/2017 (richiamato dal Comune di Castelvetro sul Calore nella richiesta di parere qui esitata), il quale prevede che *"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"*; la disposizione appena riportata, dunque, non riproduce la parte finale del comma abrogato che, per la materiale quantificazione del tetto di spesa complessivo annuale per il trattamento accessorio del personale, imponeva che questo venisse *"automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio, tenendo conto del personale assumibile ai sensi della normativa vigente"*.

La disposizione di finanza pubblica in esame 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.

Ebbene, tale ultima ipotesi si verifica proprio nel caso delle indennità remuneranti le c.d. posizioni organizzative attribuite al personale degli enti locali. Nella vigenza dei contratti collettivi nazionali del comparto enti locali anteriori a quello stipulato il 21/5/2018, le indennità di posizione organizzativa attribuite dagli enti locali privi di dirigenti erano (e sono) finanziate direttamente a carico del bilancio, senza transitare per lo specifico aggregato delle risorse destinate, annualmente, alla costituzione dei fondi per la contrattazione integrativa. Su questi ultimi fondi gravavano, invece, le risorse necessarie a finanziare le indennità attribuite ai titolari di posizione organizzativa dagli enti locali con dirigenza. Il CCNL - Comparto Funzioni Locali del 21/5/2018 (anch'esso richiamato dall'Ente richiedente il parere) *"ha uniformato le esposte divergenti modalità di finanziamento, prevedendo che, in entrambi i casi (sia per gli enti locali con dirigenti che per quelli che ne sono privi), le indennità, di posizione e di risultato, spettanti ai titolari dei predetti incarichi, debbano essere finanziate dal bilancio indistinto dell'ente. La scelta contrattuale ha comportato, per gli enti locali con dirigenti, una parallela decurtazione delle risorse destinate, fino al 2017, ai fondi per la contrattazione integrativa (pari al valore delle indennità spettanti ai titolari di posizione organizzativa nel predetto esercizio). La differente modalità di copertura finanziaria non ha inciso, tuttavia, sul limite di finanza pubblica da osservare ai sensi della fonte legislativa primaria (il sopra esposto art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017). Anche il nuovo CCNL del comparto funzioni locali si è premurato di precisare, infatti, che, comunque, la somma*

complessiva delle risorse finanziarie destinate al trattamento economico accessorio del personale, sia che abbiano fonte nei fondi per la contrattazione sia che siano destinate alla remunerazione delle indennità dei titolari di posizione organizzativa, debba osservare il limite di finanza pubblica" (Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 200/2018/PAR).

L'art. 15 del ridetto CCNL disciplina la retribuzione di posizione e di risultato spettante al personale incaricato (con l'applicazione delle prescrizioni recate dai precedenti artt. 13 e 14 del medesimo CCNL), stabilendo che l'importo dell'indennità di posizione possa variare da un minimo di € 5.000,00 ad un massimo di € 16.000,00 annui lordi. *"Tale trattamento, unitamente a quello di risultato (previsto dal successivo comma 4), assorbe tutte le competenze accessorie previste dal medesimo CCNL (compreso il compenso per il lavoro straordinario e fatti salvi gli emolumenti elencati nel successivo art. 18). Il comma 5 dell'art. 15 in esame precisa [...] che, a seguito della decurtazione, dalle risorse c.d. stabili che alimentano il fondo per la contrattazione integrativa, di quelle che gli enti locali hanno destinato (nel 2017) alla retribuzione di posizione e di risultato delle posizioni organizzative in precedenza istituite, il finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato delle posizioni organizzative va coperto a carico del bilancio indistinto dell'ente. L'art. 67 del nuovo CCNL, infatti, prescrive che, a decorrere dal 2018, il 'fondo risorse decentrate' è costituito da un unico importo sommande tutte le risorse c.d. 'stabili' (indicate dall'art. 31, comma 2, del CCNL del 22 gennaio 2004) di competenza 2017, come certificate dal collegio dei revisori (ivi comprese quelle dello specifico fondo per le progressioni economiche e le risorse che hanno finanziato le quote di indennità di comparto di cui all'art. 33, comma 4, lett. b) e c), del citato CCNL del 2004). Tali risorse, prosegue la nuova norma contrattuale, confluiscono, dal 2018, in un unico importo consolidato, al netto di quelle che gli enti avevano destinato, nel 2017 (a carico del fondo) alla retribuzione di posizione e di risultato delle posizioni organizzative [...]. Il combinato disposto degli illustrati articoli del CCNL Funzioni locali (art. 15, comma 5, da un lato, e 67, comma 1, dall'altro) evidenzia, appunto, come, dal 2018, le risorse destinate alla remunerazione delle indennità dei titolari di posizione organizzativa devono trovare copertura direttamente nel bilancio dell'ente locale. Tuttavia, ai fini del rispetto dei limiti di finanza pubblica posti al trattamento economico accessorio del personale, lo stesso art. 67, al comma 7, del nuovo CCNL, si premura di precisare che la quantificazione del fondo delle risorse decentrate e di quelle destinate agli incarichi di posizione organizzativa 'deve comunque avvenire, complessivamente, nel rispetto dell'art. 23, comma 2 del d.lgs. n. 75/2017'. In aderenza alle precedenti interpretazioni della magistratura contabile (per esempio, le deliberazioni di SRC Friuli n. 49/2017/PAR, SRC Piemonte n. 144/2017/PAR, SRC Lombardia n. 145/2016/PAR e n. 54/2018/PAR), il CCNL consente agli enti di rimodulare, all'interno del tetto massimo posto all'ammontare delle risorse destinate al trattamento accessorio del personale, le risorse destinabili ai titolari di posizione organizzativa rispetto a quelle spettanti al restante personale, accrescendo le une e diminuendo le altre o viceversa. L'art. 15, comma 7, infatti, precisa che, in caso di riduzione delle risorse destinate dagli enti locali alla retribuzione di posizione e di risultato delle posizioni organizzative, si determina un corrispondente ampliamento del fondo risorse decentrate (naturalmente, nei limiti di quelle che, in virtù dell'art. 67 del CCNL, possono alimentare i predetti fondi)" (Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 200/2018/PAR, cit.).*

Conseguentemente -in modo del tutto diverso da quanto erroneamente adombrato dal Comune di Castelvetro sul Calore (AV) nell'epigرافata richiesta di parere- il parametro di riferimento per la determinazione del limite di spesa sostenibile -di cui all'art. 23, 2° comma, d.lgs. 75/2017- non viene indicato dal legislatore con riguardo unicamente alle indennità da posizione organizzativa, ma complessivamente al trattamento accessorio del personale, di cui esse rappresentano una delle possibili voci e il cui importo è stabilito -come precedentemente ricordato- dall'art. 15 del CCNL - Comparto Funzioni Locali del 21/5/2018.

Quindi, le risorse destinate a remunerare le indennità, di posizione e risultato, spettanti ai titolari di posizione organizzativa, devono complessivamente osservare, sommate alle risorse confluenti nei fondi per la contrattazione integrativa, di cui all'art. 67 del CCNL - Comparto Funzioni Locali del 21/5/2018, il limite di finanza pubblica posto dall'art. 23, comma 2°, del d.lgs. n. 75/2017, come, peraltro, precisato dall'art. 67, comma 7, del ridetto CCNL.

Valga altresì aggiungere, per completezza ed a fini più specifici di calcolo del limite de quo, che la Sezione regionale di controllo per il Piemonte ha sul punto osservato che il legislatore, con la norma di cui al comma 235 dell'art. 1 della legge n. 208/2015, ha inteso imporre un limite di finanza pubblica, reiterato anche per l'anno 2017 dall'art. 23 del decreto legislativo n. 75/2017, utilizzando quale parametro il limite di spesa come determinato nel 2016. Ad avviso della predetta Sezione, in particolare, l'importo determinato per l'anno 2016 (da intendersi come importo massimo) assunto dal legislatore quale parametro limitativo della spesa per l'anno 2017, è da intendersi quello risultante dal riallineamento del fondo 2016 all'importo dell'anno 2015, calcolato con le decurtazioni effettuate ai sensi dell'art. 1, comma 235, della legge n. 208/2015 (Sezione regionale di controllo per il Piemonte, deliberazione n. 139/2017/PAR).

P.Q.M.

la Corte dei conti

Sezione Regionale di Controllo per la Campania

rende il richiesto parere nei termini di cui in motivazione.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, per il tramite del Servizio di supporto, all'Amministrazione interessata.

Così deliberato in Napoli, nella camera di consiglio dell'8 novembre 2018.

Il Cons. Estensore

Rossella Cassaneti

Il Presidente

Fulvio Maria Longavita

Depositata in Segreteria il 08/11/2018

Il Direttore della Segreteria

Dott. Mauro Grimaldi