

Lombardia/106/2014/PAR



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

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Giuseppe Zola	Consigliere
dott. Gianluca Braghò	Primo Referendario
dott. Paolo Bertozzi	Referendario
dott. Andrea Luberti	Referendario
dott. Cristian Pettinari	Referendario
dott. ssa Marta D'Auria	Referendario
dott. Giovanni Guida	Referendario
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	Referendario (relatore)

**nella camera di consiglio del 6 marzo 2014**

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;

Vista la deliberazione n. 1/pareri/2004 del 3 novembre 2004 con la quale la Sezione ha stabilito

i criteri sul procedimento e sulla formulazione dei pareri previsti dall'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista la nota 17 febbraio 2014 con la quale il Sindaco del Comune di Cinisello Balsamo ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica (prot. Corte dei Conti n. 1525 del 18 febbraio 2014);

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per la camera di consiglio odierna per deliberare sulla sopra indicata richiesta;

Udito il relatore, dott.ssa Sara Raffaella Molinaro

### **Premesso che**

Il Sindaco del Comune di Cinisello Balsamo, con nota 17 febbraio 2014 (prot. Corte dei Conti n. 1525 del 18 febbraio 2014), ha formulato una richiesta di parere in merito alle modalità di applicazione della riduzione del fondo delle risorse destinate al trattamento accessorio del personale ai sensi dell'art. 9, comma 2bis del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122.

Il rappresentante dell'ente locale precisa che la costituzione del fondo avviene seguendo due binari: un primo riguardante le risorse stabili e consolidate dell'ente e un secondo binario variabile in relazione alla ricorrenza dei meccanismi di cui all'art. 15, commi 2 e 5, del CCNL di comparto. Il Sindaco del Comune di Cinisello Balsamo chiede in particolare di sapere se può *"applicare in prima battuta la riduzione derivante dalla diminuzione del personale in servizio unicamente alle risorse di parte stabile del fondo"*. Al riguardo viene precisato che da tale operazione *"può derivare che la parte stabile del fondo sia obbligatoriamente inferiore alla stessa parte stabile del fondo 2010 (causa blocco del turn over), mentre la parte variabile potrebbe essere uguale o anche superiore a quella già resa disponibile nel 2010 o negli anni di vigenza del blocco ex d.l. n. 78/2010. Resta inteso che il totale delle risorse decentrate (cioè la somma della parte stabile e quella variabile), e quindi <<l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale>> una volta concluse tutte le operazioni di costituzione del fondo, non debba superare il totale delle risorse messe a disposizione per il fondo 2010. L'eventuale riduzione delle risorse stabili sarebbe quindi da applicarsi solo per consentire il rispetto di tale limite"*.

### **In merito all'ammissibilità della richiesta**

La richiesta di parere è da considerarsi ammissibile sotto il profilo soggettivo dal momento che il comune rientra nel novero degli enti che possono richiedere pareri alle Sezioni regionali di controllo ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 6 giugno 2003, n. 131 e, nell'ambito dell'amministrazione comunale, il sindaco è l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere in quanto rappresentante dell'ente ai sensi dell'art. 50 T.U.E.L.

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre precisare che, come previsto dall'art. 7 della legge n. 131/2003, le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli enti locali, ma le attribuzioni consultive si connotano sulle funzioni sostanziali di controllo collaborativo conferite dalla legislazione.

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. Si è precisato che la funzione consultiva non può intendersi come consulenza generale agli enti, ma ristretta esclusivamente alla materia contabile pubblica, quindi ai bilanci pubblici, alle norme e principi che disciplinano la gestione finanziaria e del patrimonio o comunque a temi di carattere generale nella materia contabile.

Le Sezioni riunite della Corte dei conti, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17 comma 31 del d.l. n. 78/2009, convertito, con modificazioni, con legge n. 102/2009, hanno delineato una nozione 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 del 17 novembre 2010).

Tanto premesso, la richiesta di parere in esame risponde ai requisiti indicati sopra ed è pertanto da ritenere ammissibile.

### **Esame nel merito**

Il quesito concerne la portata applicativa dell'articolo 9, comma 2-bis, del d.l. n. 78/2010, convertito con modificazioni nella legge n. 122/2010, e successivamente modificato dall'art. 1, comma 456, della legge n. 147/2013, in forza del quale *«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»*.

La legislazione in materia di pubblico impiego affida alla dinamica negoziale collettiva la definizione del trattamento economico, fatti salvi i limiti fissati dal legislatore medesimo. In particolare, l'art. 15 del CCNL Enti locali del 14 aprile 1999 disciplina le *"Risorse per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività"* prevedendo che presso ciascun ente determinate risorse siano destinate, tra l'altro, a sostenere le iniziative rivolte a migliorare la produttività, l'efficienza e l'efficacia dei servizi (comma 1). I commi 2 e 5, richiamati nella richiesta di parere, stabiliscono poi alcune condizioni (e limiti) di integrazione di tale fondo. Rileva al riguardo anche l'art. 31 del CCNL del comparto delle Regioni e delle Autonomie locali del 22 gennaio 2004 che effettua la ricognizione di tutte le risorse oggetto di contrattazione decentrata e che include tutte le risorse finanziarie destinate alla incentivazione delle politiche di sviluppo delle risorse umane e della produttività comprensive sia di quelle aventi carattere di certezza, stabilità e continuità, sia di quelle aventi caratteristiche di eventualità e di variabilità.

Impregiudicata l'interpretazione delle norme di contrattazione collettiva che esulano dalla funzione consultiva attribuita alla Corte, essendo previsto un apposito procedimento di interpretazione autentica dall'art. 49 del d. lgs. N. 165/2001, le Sezioni Riunite, in sede nomofilattica, si sono espresse (QM 51/CONTR/11, 4 ottobre 2011) con riferimento alla portata applicativa dell'art. 9, comma bis, del d.l. n. 78/2010, convertito con modificazioni nella legge n. 122/2010 (successivamente modificato dall'art. 1, comma 456, della legge n. 147/2013, che

ha individuato nel 31 dicembre 2014, anziché nel 31 dicembre 2013, il termine finale di vigenza della disposizione). In particolare le Sezioni Riunite hanno affermato il principio secondo cui deve ritenersi che la disposizione di cui al citato art. 9, comma 2-*bis*, del D.L. 31 maggio 2010, n. 78 sia disposizione di stretta interpretazione; sicché, in via di principio, essa non sembra possa ammettere deroghe o esclusioni, in quanto la regola generale voluta dal legislatore è quella di porre un limite alla crescita dei fondi della contrattazione integrativa destinati alla generalità dei dipendenti dell'Ente pubblico.

Come più volte precisato da questa Sezione (si rinvia, per tutte, alle delibere n. 608, 609, 611 e 635 del 2011 e alla delibera n. 59/2012), con l'art. 9, comma 2-*bis*, del D.L. n. 78 del 2010 si introduce il divieto di superamento dell'ammontare delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale rispetto al corrispondente importo dell'anno 2010. Viene, in sostanza, introdotto il principio di invarianza della spesa relativa al trattamento accessorio del personale avendo come parametro di riferimento la somma destinata al trattamento accessorio nell'anno 2010.

L'art. 9, comma 2 *bis*, D.L. n. 78/2010 introduce poi un ulteriore limite disponendo che l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale è *"automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio"*. Ciò per evitare che i soggetti rimasti alle dipendenze dell'ente fruiscano di una quota sensibilmente maggiore di risorse, essendosi ridotti i potenziali beneficiari, con conseguente ingiustificato aggravio della spesa.

L'ente locale è tenuto a rispettare entrambi i vincoli imposti dal legislatore con l'art. 9, comma 2 *bis* citato (invarianza della spesa relativa al trattamento accessorio e riduzione della medesima in caso di contrazione del personale). In particolare la decurtazione del fondo deve essere disposta in funzione e in proporzione alla riduzione del personale e deve riguardare il fondo destinato al trattamento accessorio del personale nel suo complesso. Né rilevano le ulteriori distinzioni, alle quali si riferisce la richiesta di parere del Sindaco del Comune di Cinisello Balsamo ma che non trovano alcun riconoscimento a livello legislativo, basate sul carattere, variabile o stabile, delle risorse che confluiscono nel fondo medesimo (in termini,

Corte dei Conti, Sezione regionale di controllo per il Piemonte, delibera n. 48/2013). Tali qualificazioni, peraltro, trovano fondamento in norme della contrattazione collettiva, sulle quali, come già precisato, non è dato a questa Corte pronunciarsi.

**P.Q.M.**

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore  
(Sara Raffaella Molinaro)

Il Presidente  
(Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria

11 marzo 2014

Il Direttore della Segreteria  
(dott.ssa Daniela Parisini)