



Corte dei Conti

Sezione delle autonomie

N. 26 /SEZAUT/2014/QMIG

Adunanza del 6 ottobre 2014

Presieduta dal Presidente della Corte, Presidente della Sezione delle autonomie
Raffaele SQUITIERI

Composta dai magistrati:

Presidenti di Sezione Mario FALCUCCI, Antonio DE SALVO, Claudio IAFOLLA, Adolfo Teobaldo DE GIROLAMO, Ciro VALENTINO, Ennio COLASANTI, Raffaele DAINELLI, Salvatore SFRECOLA, Roberto TABBITA, Maria Giovanna GIORDANO, Giovanni DATTOLA, Carlo CHIAPPINELLI

Consiglieri Teresa BICA, Carmela IAMELE, Alfredo GRASSELLI, Paola COSA, Francesco UCCELLO, Adelisa CORSETTI, Andrea LIBERATI, Paolo VALLETTA, Luca FAZIO, Laura D'AMBROSIO, Marco BONCOMPAGNI, Angela PRIA

Primi referendari Francesco ALBO, Gianluca BRAGHÓ, Giuseppe TETI, Valeria FRANCHI

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

Vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

Visto 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;

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

Visto l'art. 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni riunite con la deliberazione n. 14 del 16 giugno 2000, come dalle stesse modificato con le deliberazioni n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004, e da ultimo, ai sensi dell'art. 3, comma 62, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, dal Consiglio di Presidenza con la deliberazione n. 229/CP/2008 del 19 giugno 2008;

Vista la legge 4 marzo 2009, n. 15;

Visto l'art. 17, comma 31, del d.l. 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, in legge 3 agosto 2009, n. 102;

Visto l'art. 6, comma 4, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, in legge 7 dicembre 2012, n. 213, come da ultimo modificato dall'art. 33, comma 2, del d.l. 24 giugno 2014, n. 91, convertito dalla legge 11 agosto 2014 n. 116, ai sensi del quale, 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 adotta specifiche delibere di orientamento alle quali si conformano le Sezioni regionali di controllo;

Vista la deliberazione n. 61/2014/QMIG, depositata in data 9 aprile 2014, con la quale la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Basilicata ha rimesso al Presidente della Corte dei conti la valutazione, ai sensi dei richiamati disposti di cui all'art. 17, comma 31, del d.l. n. 78/2009 ed all'art 6, comma 4, del d.l. n. 174/2012, in ordine al deferimento alla Sezione delle autonomie ovvero alle Sezioni riunite in sede di controllo di una questione di massima concernente una richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Barile (PZ) con nota del 13 marzo 2014;

Vista l'ordinanza del Presidente della Corte dei conti n. 18 del giorno 22 settembre 2014, di deferimento della questione alla Sezione delle autonomie;

Vista la nota del Presidente della Corte dei conti n. 1118 del 29 settembre 2014, di convocazione della Sezione delle autonomie per l'adunanza del 6 ottobre 2014;

Udito il relatore, Consigliere Francesco Uccello;

PREMESSO

Con deliberazione n. 61/2014/QMIG del 9 aprile 2014, la Sezione regionale di controllo per la Basilicata, a seguito di una richiesta di parere del Comune di Barile, ha sollevato la seguente questione: *“se le risorse da assoggettare a contenimento, ai sensi del comma 2-bis, dell’art. 9 del D.L. n. 78/2010, siano integralmente identificabili con quelle che confluiscono nei fondi delle risorse decentrate ovvero comprendano anche quelle diverse, rivenienti dal bilancio dell’ente, destinate al finanziamento del trattamento accessorio spettante ai titolari di posizioni organizzative negli enti di minore dimensione geografica (ai sensi degli artt. 8 e segg. del CCNL di settore del 31 marzo 1999 e dell’art. 17, comma 2, lett. c), del CCNL di settore del 1° aprile 1999)”*.

L’accennata questione di massima trae origine dal quesito posto dal Sindaco di Barile (Comune di circa 2.800 abitanti), il quale, dopo aver ridisegnato l’assetto organizzativo dell’ente con la previsione di cinque strutture di massima dimensione in luogo dei precedenti tre settori e aver istituito le posizioni organizzative di cui agli art. 8 e segg. del CCNL 31 marzo 1999, *“il cui trattamento, trattandosi di Ente privo di figure dirigenziali, non grava sul fondo ex art. 15 del CCNL 1/04/1999, ma viene finanziato con risorse autonome del bilancio comunale”*, chiede di conoscere se, fermo restando il rispetto dei vincoli complessivi alla spesa di personale di cui all’art. 1, comma 557, della legge n. 296/2006, *“debba essere comunque considerato l’importo complessivo del trattamento retributivo assegnato alle p.o. al medesimo titolo nell’anno 2010, quale limite massimo non derogabile fissato dall’art. 9, comma 2-bis, del d.l. 78/2010 convertito in legge n. 122/2010”*.

La questione all’esame verte, dunque, sull’ambito applicativo del tetto di spesa previsto dal comma 2-bis dell’art. 9, d.l. 31 maggio 2010, n. 78, introdotto dalla legge di conversione 30 luglio 2010, n. 122, il cui dispositivo, dopo le modifiche apportate dall’art. 1, comma 456, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, così recita: *«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. A decorrere dal 1° gennaio 2015, le risorse destinate annualmente al trattamento economico accessorio sono decurtate di un importo pari alle riduzioni operate per effetto del precedente periodo»*.

In ordine al predetto limite di spesa, la Sezione remittente ha evidenziato divergenze interpretative tra la Sezione regionale di controllo per il Veneto (del. n. 717/2012/PAR), secondo la quale l'art. 9, comma 2-bis, non facendo espresso riferimento al "fondo" per il finanziamento della contrattazione integrativa, includerebbe nel trattamento accessorio tutti gli emolumenti corrisposti a tale titolo indipendentemente dalla loro allocazione in bilancio (fondo o altri capitoli di bilancio dell'ente), e le Sezioni di controllo per la Lombardia (del. n. 59/2012/PAR) e la Liguria (del. n. 17/2014/PAR), il cui avviso contrario troverebbe fondamento in una pronuncia nomofilattica delle Sezioni riunite (QM 51/CONTR/11), da cui emergerebbe che la latitudine operativa della disposizione vincolistica non possa andare oltre le risorse del fondo.

La Sezione delle autonomie, nel prendere atto delle divergenti linee interpretative e della necessità di superare l'intervenuto contrasto, ritiene che la soluzione della questione di massima all'esame richieda l'adozione di una pronuncia d'indirizzo.

CONSIDERATO

Alla base dell'accennato contrasto interpretativo tra le richiamate Sezioni regionali di controllo è la particolare disciplina prevista dal contratto collettivo nazionale di lavoro per il personale del comparto Regioni e autonomie locali.

Invero, ai sensi degli artt. 8 e ss. del vigente CCNL 31 marzo 1999, recante la revisione del sistema di classificazione professionale del personale, i Sindaci dei Comuni di minori dimensioni demografiche, privi di posizioni dirigenziali, hanno la facoltà, riconosciuta dall'art. 109, comma 2, del TUEL, di conferire le relative funzioni dirigenziali ai responsabili degli uffici e dei servizi, i quali, nell'ambito di dette posizioni organizzative, sono retribuiti con un trattamento economico accessorio composto dalla retribuzione di posizione e di risultato.

A tal fine, l'art. 11, in combinato disposto con l'art. 17, comma 2, lett. c), del CCNL 1° aprile 1999, recante i relativi istituti economici e normativi del personale del comparto, dispone l'esclusione di detti Comuni dall'obbligo di costituire il fondo per la retribuzione di posizione e di risultato previsto per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività, con il connesso onere di individuare, nell'ambito dei rispettivi bilanci, le risorse finanziarie necessarie alla relativa copertura.

La disciplina contrattuale del comparto degli enti locali prevede, dunque, un doppio regime di finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato per i titolari di posizione organizzativa, il quale opera in ragione della presenza o meno delle posizioni dirigenziali nell'ambito della struttura degli enti. Infatti, mentre i Comuni che dispongono di dirigenza devono far gravare il finanziamento della retribuzione accessoria delle posizioni organizzative esclusivamente sulle risorse stabili del fondo per le risorse decentrate, i Comuni privi di posizioni dirigenziali, potendo individuare direttamente in bilancio le relative risorse, non sono tenuti ad applicare, in tale fattispecie, il normale regime della contrattazione integrativa. E' fatta salva, comunque, l'ipotesi in cui i dipendenti, nominati responsabili di posizione organizzativa, siano già titolari di diverso trattamento accessorio, nel qual caso si riduce in quota parte il fondo delle risorse decentrate, giacché la retribuzione di posizione assorbe, ai sensi dell'art. 10 del CCNL 31 marzo 1999, tutte le competenze accessorie e le indennità previste dal contratto collettivo, compreso il compenso per il lavoro straordinario.

Peraltro, il superamento di tale doppio regime era previsto da una norma programmatica contenuta all'art. 14 del CCNL 9 maggio 2006, per il personale del comparto delle Regioni e delle autonomie locali relativamente al biennio economico 2004-2005, il quale stabiliva che: *“Con la stipulazione del prossimo C.C.N.L. relativo al quadriennio normativo 2006-2009, gli oneri connessi alla retribuzione di posizione e di risultato delle posizioni organizzative degli enti dotati di personale con qualifica dirigenziale sono posti a carico del bilancio degli enti stessi”*. Tuttavia, con il successivo CCNL 11 aprile 2008, valido per il quadriennio normativo 2006/2009 ed il biennio economico 2006/2007, una ulteriore clausola di rinvio, contenuta all'art. 10, ha rinnovato l'impegno a disciplinare le modalità attuative della citata disposizione programmatica, dichiarazione d'intenti che, alla luce della sopravvenuta normativa transitoria introdotta dal d.lgs. n. 150/2009, è rimasta, tuttavia, al momento inattuata.

Alla luce della richiamata disciplina, 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.

La disposizione di cui all'art. 9, comma 2-bis, è peraltro inserita in un complesso di norme (si pensi ad es. all'art. 9, comma 1, o all'art. 14, comma 9) volte a perseguire analoghi obiettivi di riduzione della spesa di personale, la cui funzione pratica, con riferimento alle componenti del trattamento accessorio, si traduce in un rafforzamento del limite posto alla loro crescita complessiva a garanzia del contenimento della dinamica retributiva del personale nell'ambito delle finalità di riduzione della spesa corrente di funzionamento e di miglioramento dei saldi di finanza pubblica.

Ne discende 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.

Sul piano teleologico, la norma si inserisce, infine, nel quadro delle disposizioni di contenimento della spesa per il personale aventi natura cogente e inderogabile, in quanto rispondenti ad imprescindibili esigenze di riequilibrio della finanza pubblica ancorate al rispetto di rigidi obblighi comunitari. Tale norma è da considerare, quindi, di stretta interpretazione e non sono consentite limitazioni del suo nucleo precettivo in contrasto con il valore semantico dell'espressione normativa utilizzata.

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.

Né sarebbe consentito all'interprete pervenire a soluzioni meno rigorose e, quindi, più favorevoli agli enti di minori dimensioni demografiche sul presupposto della mancanza delle qualifiche dirigenziali nell'assetto organizzativo dell'ente ovvero della non riconducibilità del trattamento accessorio alle posizioni organizzative qui considerate, giacché le retribuzioni di posizione e di risultato spettanti ai titolari delle

posizioni organizzative costituiscono, in questo caso, il trattamento economico accessorio che “*assorbe*”, per espressa disposizione contrattuale, ogni altra competenza accessoria spettante.

La particolarità della disciplina del trattamento accessorio applicabile ai Comuni di minori dimensioni consente, invece, di far luce sul percorso argomentativo seguito dalle Sezioni riunite nella deliberazione n. 51/CONTR/11, adottata, ai sensi dell’art. 17, comma 31, d.l. n. 78/2009, per decidere una analoga questione di massima in materia di contrattazione integrativa e di limiti ordinali alla crescita dei relativi fondi di amministrazione.

Muovendo dal presupposto che il meccanismo di finanziamento dei fondi avesse vanificato l’efficacia delle misure di contenimento della spesa pubblica, giacché “*assicurava tendenzialmente la copertura della spesa di personale attraverso risparmi, economie di bilancio o maggiori entrate, ma non riusciva a garantire il controllo della dinamica retributiva e la compatibilità della stessa con il quadro macroeconomico e con le scelte programmatiche*”, le Sezioni riunite hanno qualificato il comma 2-bis dell’art. 9 come “*norma volta a rafforzare il limite posto alla crescita della spesa di personale che prescinde da ogni considerazione relativa alla provenienza delle risorse, applicabile, pertanto, anche nel caso in cui l’ente disponga di risorse aggiuntive derivanti da incrementi di entrata*”.

Non vi è dubbio, al riguardo, che il riferimento a risorse aggiuntive di qualsivoglia provenienza corrobori la tesi della inclusione nel vincolo di spesa all’esame anche delle diverse risorse comunque destinate dagli enti di minore dimensione al finanziamento del trattamento accessorio, in ciò confermando un passaggio della circolare n. 12 del 15 aprile 2011 del Ministero dell’economia e delle finanze, secondo il quale: “*...l’applicazione dell’art. 9, comma 2-bis, riguarda l’ammontare complessivo delle risorse per il trattamento accessorio...*”.

Tale linea interpretativa non risulterebbe smentita laddove le stesse Sezioni riunite affermano che la *ratio* dell’art. 9, comma 2-bis, consisterebbe nel “*...crystallizzare al 2010 il tetto di spesa relativo all’ammontare complessivo delle risorse presenti nei fondi unici che dovrebbero tendenzialmente essere destinate al trattamento accessorio del personale...*”, e nel “*...porre un limite alla crescita dei fondi della contrattazione integrativa destinati alla generalità dei dipendenti dell’ente pubblico*”. In realtà, l’apparente contrasto trova la sua ragione giustificativa nella specificità della questione di massima di cui le Sezioni riunite erano state investite,

attinente alle sole risorse oggetto di contrattazione decentrata e, quindi, alle sole risorse di alimentazione dei fondi di Comuni di dimensioni medio-grandi.

Analogamente, la citata circolare della Ragioneria Generale dello Stato avrebbe potuto fare riferimento ai “fondi” dei comparti ai quali la stessa era indirizzata giacché tra questi non era compreso il comparto delle Regioni e delle autonomie locali.

Deve dunque concludersi che il riferimento indistinto “*all’ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale*”, obbliga le Amministrazioni che devono applicare il tetto di spesa ad individuare le specifiche modalità di finanziamento del trattamento accessorio nell’ambito del proprio comparto ordinamentale, che per gli enti locali prevede l’utilizzo delle risorse accantonate nell’apposito fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività, di cui all’art. 15 del CCNL 1° aprile 1999, qualora l’ente sia dotato di dirigenza, mentre per i Comuni privi di dirigenza, per i quali è concessa ai Sindaci la facoltà di finanziare la retribuzione accessoria degli incaricati di posizioni organizzative con le risorse del proprio bilancio anziché con quelle del fondo delle risorse decentrate, le modalità di finanziamento possono essere duplici.

In tale ipotesi, l’ambito applicativo del comma 2-bis si estende anche alle risorse gravanti direttamente sul bilancio comunale purché queste non alimentino il trattamento accessorio in senso puramente “figurativo”, come nel caso in cui non siano destinate a finanziare gli incentivi spettanti alla generalità del personale e non rappresentino la copertura di costi aggiuntivi per il bilancio dell’ente.

Ad escludere tale circostanza è, tuttavia, la considerazione che le posizioni organizzative non costituiscono incarichi aggiuntivi rispetto alle ordinarie mansioni lavorative né il relativo trattamento accessorio viene finanziato mediante risorse di provenienza esterna all’ente con vincolo di destinazione all’origine.

Invero, la sola deroga compatibile con lo spirito del divieto di cui all’art. 9, comma 2-bis, sarebbe, infatti, quella fondata su economie di bilancio che scaturissero direttamente da un più efficiente utilizzo del personale, ciò in quanto l’intenzione del legislatore di ridurre la spesa di personale ponendo un freno alle dinamiche del trattamento accessorio si contrappone al *favor* dello stesso verso politiche di sviluppo della produttività individuale del personale (cfr., in tal senso, la deliberazione n. 2/SEZAUT/2013/QMIG).

Sotto tale profilo, la retribuzione di posizione e di risultato attribuita ai titolari di posizioni organizzative non si discosterebbe dagli ordinari incentivi spettanti alla generalità del personale.

Allo stesso modo, la facoltà concessa al Sindaco di istituire dette posizioni organizzative con coperture da ricercare “...nell’ambito delle risorse finanziarie ivi previste a carico dei rispettivi bilanci”, esclude che il relativo trattamento accessorio possa essere finanziato esclusivamente mediante l’impiego di risorse etero-finanziate che neutralizzino il relativo impatto sugli equilibri del bilancio comunale.

P.Q.M.

la Sezione delle autonomie della Corte dei conti, pronunciandosi sulla questione di massima richiamata in premessa, posta dalla Sezione regionale di controllo per la Basilicata con deliberazione n. 61/2014/QMIG del 10 ottobre 2012, enuncia il seguente principio di indirizzo:

“Le risorse del bilancio che i Comuni di minore dimensione demografica destinano, ai sensi dell’art. 11 del CCNL 31 marzo 1999, al finanziamento del trattamento accessorio degli incaricati di posizioni organizzative in strutture prive di qualifiche dirigenziali, rientrano nell’ambito di applicazione dell’art. 9, comma 2-bis, del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, in l. 30 luglio 2010, n. 122, e successive modificazioni”.

La Sezione regionale di controllo per la Basilicata si atterrà al principio enunciato nel presente atto di indirizzo interpretativo, al quale si conformeranno tutte le Sezioni regionali di controllo ai sensi dell’art. 6, comma 4, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito in legge 7 dicembre 2012, n. 213.

Così deliberato in Roma, nell’adunanza del 6 ottobre 2014.

Il Relatore

F.to Francesco Uccello

Il Presidente

F.to Raffaele Squitieri

Depositata in segreteria il 21 ottobre 2014

Il dirigente

F.to Renato Prozzo