Lombardia/294/2016/PAR



**LA CORTE DEI CONTI**

**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA**

composta dai magistrati:

dott. Giancarlo Astegiano Presidente f.f.

dott. Gianluca Braghò Consigliere

dott. Luigi Burti Consigliere

dott.ssa Laura De Rentiis Primo Referendario

dott. Donato Centrone Primo Referendario

dott. Andrea Luberti Primo Referendario

dott. Paolo Bertozzi Primo Referendario

dott. Cristian Pettinari Referendario

dott. Giovanni Guida Referendario

dott.ssa Sara Raffaella Molinaro Referendario (relatore)

nell’adunanza in camera di consiglio del giorno 20 settembre 2016 ha assunto la seguente

**DELIBERAZIONE**

Vista la nota 30 agosto 2016 (prot. Corte dei conti 31 agosto 2016 n. 15354) con la quale il Sindaco del Comune di Orio al Serio (BG) ha rivolto alla Sezione una richiesta di parere ai sensi dell’articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

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 magistrato relatore, dott.ssa Sara Raffaella Molinaro;

**PREMESSO IN FATTO**

Il Sindaco del Comune di Orio al Serio (BG) ha formulato una richiesta di parere in merito alla retribuzione di posizione e di risultato dei titolari di posizione organizzativa.

Il rappresentante dell’ente ha innanzitutto illustrato la situazione del Comune, che non presenta posizioni dirigenziali nell’organico. Ne deriva, secondo quanto rappresentato, che il salario accessorio è riconosciuto con CCDI per il personale non responsabile e con attribuzione di retribuzione di posizione e risultato ai titolari di posizione organizzativa. Nella richiesta di parere si afferma altresì che “*gli obiettivi del patto di stabilità sono sempre stati raggiunti ed il limite della spesa di personale è stato rispettato ai sensi della Legge 296/2006, escludendo dal computo, ai sensi del comma 424 della Legge 23 dicembre 2014 n. 190, la spesa sostenuta per un'assunzione avvenuta a partire dal I ° luglio 2015, di una dipendente considerata in sovrannumero, a mezzo mobilità dalla Provincia di Bergamo ex art. 30 del D. Lgs. 165/2001. Nel mese di maggio u.s. una dipendente ha richiesto la riespansione al tempo pieno del proprio rapporto di lavoro ai sensi dell'art. 4 comma 14 del CCM, 14/09/2000. La dipendente in questione è titolare di posizione organizzativa ed è stata assunta nel 2003 a tempo pieno poi, in seguito ad una maternità, ha richiesto ed ottenuto il tempo parziale.*

*L'articolo richiamato del CCNL specifica dettagliatamente che i dipendenti con rapporto di lavoro a tempo parziale hanno diritto di tornare a tempo pieno alla scadenza di un biennio dalla trasformazione, anche in soprannurnero oppure, prima della scadenza del biennio, a condizione che vi sia la disponibilità del posto in organico.*

*Già con il parere n. 251/2014/PAR del 18/09/2014, la Vs. illustrissima Corte ha definito che «..ritiene pertanto di condividere l'orientamento già espresso in materia da altre Sezioni regionali di controllo secondo cui il superamento della spesa del personale a seguito dell'accoglimento della richiesta di riespansione dell'orario di lavoro da parte di dipendenti attualmente in regime di part time "non può determinare effetti preclusivi né sanzionatori a carico dell'ente. Ciò, a maggior ragione, laddove, come sembra delinearsi nel caso in specie, dette scelte gestionali sono da ricondurre all'adempimento di disposizioni normative nonché contrattuali" (Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto, deliberazione n. 406/2014/PAR)»*”.

Dopo avere richiamato il dettato di cui all'art. l comma 236 della Legge di Stabilità 2016, n. 208 del 28/12/2015, che testualmente cita: "*nelle more dell'adozione dei decreti legislativi attuativi degli articoli 11 e 17 della legge 7 agosto 2025, n. 124, con particolare riferimento all'omogeneizzazione del trattamento economico fondamentale e accessorio della dirigenza, tenuto conto delle esigenze di finanza pubblica, a decorrere dal l° gennaio 2016 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„ e successive modificazioni, non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno, 2015 ed è, comunque, automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio, tenendo conto del personale assumibile ai sensi della normativa vigente*", il Sindaco del Comune di Orio al Serio ha formulato i seguenti quesiti:

“1) *Quando il citato comma 236 dell'art. I specifica "anche di livello dirigenziale" si riferisce alla sola dirigenza come richiamata nella prima parte del comma o anche ai titolari di posizione organizzativa non dirigenti dei piccoli comuni?*

*2) Tenuto fermo il rispetto dei limiti contrattuali di minimo e massimo della retribuzione di posizione e risultato; quanto definito dal Vs. parere n. 251/2014/PAR è riferibile, oltre che al tabellare, anche alla retribuzione di posizione e risultato della titolare di posizione organizzativa che chiede la riespansione a tempo pieno?*

*3) L'indicazione "anche in soprannumero" dell'art. 4 comma 14 del CCNL 14/09/2000 si può intendere “anche oltre il limite di spesa" non specificato nel contratto, anche perché all'atto della sottoscrizione del contratto nazionale non erano ancora stati definiti tali limiti (sia del limite di spesa di personale generale ex L. 296/2006 che del solo salario accessorio ex all'art. l comma 236 della Legge di Stabilità 2016. n. 208 del 28/12/2015)?*

*4) Se si ritiene che il limite sia applicabile, è possibile non distinguere il fondo del salario accessorio destinato ai dipendenti con CCDI e le risorse spese per le retribuzioni di posizione e risultato delle posizioni organizzative in un ente privo di dirigenza, ma adottare un solo limite cumulativo?*

*5) Attribuendo anno per anno l'importo destinato alle posizioni organizzative e, è possibile, nell'anno in cui è reperibile una sponsorizzazione o in cui è adottabile un piano di razionalizzazione della spesa ex art. 16 - commi 4 e 5 - decreto legge n. 98/2011 aumentare il limite del 2015? Medesimo quesito si pone per l'eventuale aumento del CCDI.*”

**CONSIDERATO IN DIRITTO**

1. La richiesta di parere risulta ammissibile sotto il profilo soggettivo e procedurale in quanto sottoscritta dal Sindaco del Comune di Orio al Serio, organo legittimato a rappresentare l’Ente ai sensi dell’art. 50 TUEL.

2. Quanto all’ammissibilità della stessa sotto il profilo oggettivo, le relative valutazioni richiedono nel caso specifico un’attenta riflessione e alcune precisazioni.

In linea generale, il positivo esercizio, da parte delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, della funzione consultiva di cui al citato art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, è subordinato alla riconducibilità delle questioni proposte nell’alveo della materia della “contabilità pubblica”, nonché alla sussistenza nell’istanza di parere delle altre condizioni individuate nelle pronunce di orientamento generale, rispettivamente, delle Sezioni riunite in sede di controllo (deliberazione n. 54/CONTR/10) e della Sezione delle autonomie (deliberazioni n. 5/AUT/2006, n. 9/AUT/2009 e n. 3/SEZAUT/2014/QMIG).

Nelle succitate pronunce è stabilito il principio che materie, nel loro nucleo originario estranee alla contabilità pubblica, possono essere ricondotte in tale ambito, avendo riguardo ad una visione dinamica del concetto, che sposti l’ottica dalla gestione strettamente intesa agli equilibri di bilancio ed alla funzione di coordinamento della finanza pubblica.

Pertanto, la funzione consultiva delle sezioni regionali può svolgersi con riferimento a quesiti che involgono tematiche connesse alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica e in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria degli enti e sui pertinenti equilibri di bilancio.

Nel caso di specie la richiesta di parere si scompone in cinque quesiti.

Al riguardo si rileva che il secondo, il terzo e il quarto quesito sono oggettivamente inammissibili.

In primo luogo essi, infatti, richiedono l’interpretazione dell’art. 4, comma 14 del CCNL 14 settembre 2000. Con riferimento alle richieste di parere aventi ad oggetto l’interpretazione di disposizioni contenute in CCNL, il consolidato orientamento della giurisprudenza delle Sezioni regionali di controllo formatosi nell’esercizio dell’attività consultiva (cfr. Sez. Emilia-Romagna 156/2012/PAR, Sez. Umbria 63/2015/PAR e 146/2014/PAR; Sez. Marche 26/2014/PAR, Sez. Piemonte 238/2014/PAR), uniformandosi agli orientamenti espressi dalle Sezioni Riunite (50/CONTR/2010) e Sezione Autonomie (5/AUT/2006), esclude che sulla materia *de qua* le Sezioni regionali possano rendere pareri in ragione della esistenza di una specifica disciplina di legge. L’articolo 46 d.lgs. n. 165/2001 attribuisce all’Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) una specifica funzione in tema di interpretazione delle clausole dei contratti collettivi ai fini di una loro uniforme applicazione.

In secondo luogo, l’interpretazione in ordine a quali risorse possano concorrere alla formazione del fondo per la contrattazione decentrata esula dalla materia della contabilità pubblica.

Sulla base di questa premessa si ritengono oggettivamente inammissibili il secondo, il terzo e il quarto quesito.

Gli altri quesiti rientrano, invece, nella materia della contabilità pubblica. Il Collegio ritiene, pertanto, di poter esprimere il proprio avviso.

Competerà poi all’Ente istante trarre, dagli spunti interpretativi in tal modo sviluppati, gli elementi di giudizio idonei ad orientare le proprie scelte concrete nel settore istituzionale in questione.

3. Il primo quesito proposto attiene all’interpretazione dei limiti imposti dall’art. 1, comma 236 della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016) ed è strettamente connesso con il quarto quesito posto dal Comune istante, riguardante la possibilità di non distinguere“*il fondo del salario accessorio destinato ai dipendenti con CCDI e le risorse spese per le retribuzioni di posizione e risultato delle posizioni organizzative in un ente privo di dirigenza, ma adottare un solo limite cumulativo*”.

Sul punto la Sezione si è già pronunciata con deliberazione n. 123/2016/PAR, che si richiama.

L’esame nel merito della questione deve prendere le mosse dalla legge 28 dicembre 2015, n. 208 e, in particolare, dall’esame dell’art. 1, comma 236. Segnatamente il legislatore, tenuto conto delle esigenze di finanza pubblica, ha stabilito che - nelle more dell'adozione dei decreti legislativi attuativi degli articoli [11](http://pa.leggiditalia.it/#id=10LX0000817465ART32,__m=document) e [17](http://pa.leggiditalia.it/#id=10LX0000817465ART41,__m=document) della [legge 7 agosto 2015, n. 124](http://pa.leggiditalia.it/#id=10LX0000817465ART0,__m=document) (con particolare riferimento all'omogeneizzazione del trattamento economico fondamentale e accessorio della dirigenza) - a decorrere dal 1º gennaio 2016 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](http://pa.leggiditalia.it/#id=10LX0000145985ART2,__m=document), del [decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165](http://pa.leggiditalia.it/#id=10LX0000145985ART0,__m=document), e successive modificazioni, non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2015 ed è, comunque, automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio, tenendo conto del personale assumibile ai sensi della normativa vigente.

Tale disposizione ripropone quasi integralmente la formula contenuta nell’art. 9, comma 2 *bis*, del 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, prevedeva che “*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*”.

Il comma 236 citato ripropone quasi integralmente la formula contenuta nell’art. 5, comma 2 bis, D.L. 78/2010, ad eccezione del parametro di riferimento, individuato, con la normativa contenuta della legge di stabilità 2016, nell’esercizio 2015, anziché nell’esercizio 2010, e dell’estensione temporale del “blocco”, individuato attualmente nel tempo necessario per l’adozione dei decreti legislativi di cui agli artt. 11 e 17 della legge n. 124/2015, anziché nell’orizzonte temporale predefinito negli anni 2011-2013, con successiva proroga di un anno, nonché del riferimento al personale “*assumibile ai sensi della normativa vigente*”.

Mentre sull’interpretazione dell’ultimo periodo dell’art.9, comma 2 bis, D.L. 78/2010 si richiamano le deliberazioni di questa Sezione nn. 297 e 379 del 2015, sull’interpretazione del primo periodo, come vigente dal 2010 al 2014, - riproposto quasi integralmente con l’*esaminando* comma 236 dell’art. 1 della legge di stabilità 2016 -, può farsi rinvio alla Circolare del Ministero dell’Economia e delle Finanze, Ragioneria generale dello Stato, n. 12 del 15 aprile 2011, nonché alle deliberazioni della Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo n. 51/CONTR/2011, e Sezione delle Autonomie n. 26/2014/QMIG. In particolare, con deliberazione n. 26/2014 la Sezione Autonomie ha enunciato il principio per cui 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.

Al riguardo con la medesima deliberazione è stato sottolineato come l’impiego dell’espressione “…*ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale*” – espressione contenuta nel vigente comma 236, il quale ripropone il vincolo già contenuto nel primo periodo del comma 2 bis, art. 9, d.l. 78/2010, seppur con le differenze sopra indicate - mostri la 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. In questo senso rilevano tanto le risorse del bilancio imputate al fondo quanto le risorse direttamente stanziate in bilancio a copertura degli oneri relativi alle posizioni organizzative nei Comuni privi di qualifiche dirigenziali, presentando le medesime caratteristiche funzionali di destinazione e l’idoneità ad incrementare la spesa per il trattamento accessorio del personale in ragione del loro concreto utilizzo. Ne discende che nel computo del tetto di spesa rientrano tutte le risorse stanziate in bilancio con vincolo di destinazione al trattamento accessorio del personale, indipendentemente da eventuali risorse derivanti da maggiori entrate. Se, dunque, il legislatore ha inteso adoperare locuzioni quali “…*l’ammontare complessivo delle risorse*…” destinate al “…*trattamento accessorio del personale*” è perché ha voluto comprendere nel limite stabilito anche le eventuali entrate ulteriori rispetto a quelle presenti nei fondi delle risorse decentrate.

**P.Q.M.**

nelle esposte considerazioni è il parere della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Lombardia.

 Il Relatore Il Presidente f.f.

(Sara Raffaella Molinaro) (Giancarlo Astegiano)

Depositata in Segreteria

2 novembre 2016

Il Direttore della Segreteria

(dott.ssa Daniela Parisini)