



Corte dei Conti

Sezione regionale di controllo per la Toscana

composta dai magistrati:

Cristina	ZUCCHERETTI	Presidente
Nicola	BONTEMPO	Consigliere
Francesco	BELSANTI	Consigliere
Vincenzo	DEL REGNO	Consigliere
Paolo	BERTOZZI	Primo referendario
Fabio	ALPINI	Referendario relatore

nell'adunanza del 25 luglio 2019;

VISTO l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. n. 1214 del 12/07/1934, e successive modificazioni;

VISTA la l. n. 20 del 14/01/1994, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, e successive modificazioni;

VISTA la l. n. 131 del 05/06/2003, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla l. cost. n. 3 del 18/10/2001;

VISTO il regolamento n. 14/2000 per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni riunite in data 16/06/2000, e successive modificazioni;

VISTE le deliberazioni della Sezione Autonomie approvate nelle adunanze del 27/04/2004 e del 04/06/2009, aventi ad oggetto indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 5/AUT/2006;

VISTA la deliberazione delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 54/CONTR/10;

VISTA la convenzione del 16/06/2006 tra Sezione regionale, Consiglio delle autonomie locali e Giunta regionale Toscana in materia di "ulteriori forme di

collaborazione” tra Corte ed autonomie, ai sensi dell’art. 7, comma 8 della l. n. 131/2003;

VISTA la richiesta di parere presentata dall’ente, come di seguito meglio specificata;

VISTA l’ordinanza presidenziale con cui è stata convocata la Sezione per l’odierna adunanza;

UDITO il relatore Fabio Alpini;

RITENUTO IN FATTO

Il Vicepresidente del Consiglio delle Autonomie Locali, con nota del 1 aprile 2019, ha inoltrato tramite PEC alla Sezione regionale di controllo per la Toscana la nota prot. 10674/2019 con la quale il Sindaco del Comune di Poggibonsi (SI) ha richiesto un parere *ex art. 7, comma 8 della l. n. 131/2003*.

Il Comune istante premette che:

- l’art. 67, comma 67 del CCNL per il personale non dirigente del comparto Regioni – Autonomie locali del 21/05/2018 prevede che *“la quantificazione del Fondo delle risorse decentrate e di quelle destinate agli incarichi di posizione organizzativa, di cui all’art. 15, comma 5, deve comunque avvenire, complessivamente, nel rispetto dell’art. 23, comma 2, del d. lgs. n. 75/2017”*;

- l’art. 23, comma 2, del d. lgs. 75/2017 dispone 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’art. 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 funzione dell’art. 23, comma 2 appena richiamato, sembrerebbe consistere nell’assicurare il controllo dell’aggregato complessivo della spesa per salario accessorio rispetto ad un parametro di riferimento quale l’importo del 2016, qualsiasi sia il titolo

di provenienza, e non in riferimento ai fondi delle singole categorie di personale.

Tanto premesso, il Comune chiede se, al fine di stabilire correttamente il tetto del 2016, si debba procedere per singole categorie di personale, come prospettato dal richiamato CCNL, oppure complessivamente, come indicato dall'art. 23, comma 2 del d.lgs. 75/2017.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Secondo ormai consolidati orientamenti assunti dalla A.G. contabile in tema di pareri da esprimere ex art. 7, comma 8, l. n. 131/2003, occorre verificare in via preliminare se la richiesta di parere presenti i necessari requisiti di ammissibilità, sia sotto il profilo soggettivo, con riferimento alla legittimazione dell'organo richiedente, sia sotto il profilo oggettivo, soprattutto per quanto concerne l'attinenza dei quesiti alla materia della contabilità pubblica, come espressamente previsto dalla legge.

2. Per quanto riguarda il profilo soggettivo, la richiesta è ammissibile, essendo stata presentata dal Sindaco del Comune di Poggibonsi, attraverso il Consiglio delle Autonomie.

3. Anche per quanto riguarda il profilo oggettivo, la richiesta di parere deve essere dichiarata ammissibile, in quanto rientrante nella materia della contabilità pubblica, secondo quanto risulta dall'orientamento consolidato in materia.

Infatti, la deliberazione 54/CONTR/2010, che fornisce un indirizzo interpretativo nei confronti delle Sezioni regionali di controllo competenti a rendere pareri in materia di contabilità pubblica, integrando la deliberazione 5/AUT/2006, ha chiarito che la nozione di contabilità pubblica strumentale alla funzione consultiva, oltre a comprendere *“l'ambito limitato alla normativa 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 e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione ed i relativi controlli”* (e cioè, l'attività contabile in senso stretto), comprende anche alcune materie come, ad esempio, il personale, le assunzioni, la mobilità, gli incarichi esterni di collaborazione, ecc., le quali, seppur estranee, nel loro nucleo originario, alla contabilità pubblica, tuttavia, in una visione dinamica dell'accezione, orientata, più

che alla tradizionale gestione del bilancio, ai relativi equilibri, possono ritenersi ad essa riconducibili, limitatamente alle questioni che riflettono problematiche interpretative inerenti ai limiti e ai divieti previsti dal legislatore nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica, contenuti nelle leggi finanziarie ed in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'ente e sui relativi equilibri di bilancio.

Essendo questo il consolidato quadro di riferimento, si ritiene che la richiesta in questione sia ammissibile, in quanto riferibile alla nozione di contabilità pubblica nella sua accezione dinamica (questioni inerenti problematiche interpretative relative ai limiti e ai divieti posti dal legislatore nell'ottica del contenimento della spesa ed in grado di ripercuotersi sulla sana gestione finanziaria e sugli equilibri di bilancio).

4. Passando al merito della richiesta, si rileva quanto segue.

L'art. 23, comma 2, sopra citato, pone un limite quantitativo alle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, a livello complessivo.

Come infatti risulta dalla stessa lettera della legge, il riferimento è “[al]l’ammontare complessivo delle risorse destinante annualmente al trattamento accessorio del personale”, senza distinzioni tra le risorse destinate alle singole categorie di personale.

Del resto, tra le finalità della legge, per espressa disposizione, rientra quella di assicurare “l’invarianza della spesa”. All’evidenza, tale obiettivo può essere raggiunto solo se, ai fini del rispetto del limite, vengono incluse tutte le risorse destinate al trattamento accessorio del personale, senza distinzioni basate sulla provenienza di tali risorse.

Tale soluzione interpretativa, che si colloca in linea con quanto affermato da altre pronunce contabili in materia (Sezione regionale di controllo per la Puglia, delib. 27/2019/PAR), sembra anche confermata, indirettamente, da un recente arresto della Sezione delle autonomie (delib. 17/SEZAUT/2019/QMIG) la quale, risolvendo una questione di massima relativa alla determinazione dei valori economici delle capacità assunzionali 2019-2021 per il personale dirigenziale e non dirigenziale, riferiti alle cessazioni dell’anno precedente, nonché ai resti assunzionali del triennio precedente, ha affermato che essi “*possono essere cumulati tra loro al fine di determinare un unico budget complessivo utilizzabile indistintamente per assunzioni riferite ad entrambe le tipologie di personale, dirigenziale e non...*”.

Per quanto detto, il tetto di spesa previsto dall'art. 23, comma 2 del d.lgs. 75/2017 non può che essere riferito alla spesa complessiva, e non a quella delle singole categorie.

* * *

Nelle suesposte considerazioni è il deliberato della Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Toscana - in relazione alla richiesta formulata dal Comune di Poggibonsi, con la nota in epigrafe indicata.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa al Presidente del Consiglio delle autonomie locali della Regione Toscana e, per conoscenza, al Sindaco.

Così deciso in Firenze, nella Camera di consiglio del 25 luglio 2019.

Il relatore
f.to Fabio Alpini

Il presidente
f.to Cristina Zuccheretti

Depositata in Segreteria il 25 luglio 2019
Il funzionario preposto al Servizio di supporto
f.to Claudio Felli