



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

composta dai magistrati:

dott.ssa Simonetta Rosa	Presidente
dott. Marcello Degni	Consigliere
dott. Giampiero Maria Gallo	Consigliere
dott.ssa Laura De Rentiis	Consigliere
dott. Luigi Burti	Consigliere
dott. Donato Centrone	Primo Referendario
dott.ssa Rossana De Corato	Primo Referendario
dott. Paolo Bertozzi	Primo Referendario
dott. Cristian Pettinari	Primo Referendario (relatore)
dott. Giovanni Guida	Primo Referendario
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	Primo Referendario

nella camera di consiglio del 8 maggio 2018

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 nota acquisita al protocollo di questa Sezione al n. 0003928 del 27 aprile 2018, con la quale il Sindaco del Comune di Sirtori (LC) ha chiesto un parere;

vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per deliberare sulla sopra indicata richiesta;

udito il relatore, dott. Cristian Pettinari.

PREMESSO

1.- Il Sindaco del Comune di Sirtori (LC), con l'istanza indicata in epigrafe, ha posto a questa Sezione i seguenti quesiti, che sostanziano l'integrale istanza di parere:

a) se le somme versate per la definizione con rito abbreviato, *ex art.* 130 del codice di giustizia contabile, nell'ambito di un giudizio per violazione dell'art. 53, comma 7, del decreto legislativo n. 165 del 2001 da parte di un dipendente comunale, ora cessato, debbano essere destinate "ad incremento del fondo di produttività o di fondi equivalenti";

b) nel caso in cui tale somma debba essere destinata a detto incremento, se essa debba o meno essere computata nella definizione dell'ammontare

complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale” di cui all'art. 23, comma 2, del decreto legislativo n. 75 del 2017.

CONSIDERATO

1.- Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla riconducibilità della richiesta proveniente dal Comune di Sirtori (LC) all'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7, comma ottavo, della legge 6 giugno 2003, n. 131, norma in forza della quale Regioni, Province e Comuni possono chiedere a dette Sezioni pareri in materia di contabilità pubblica, nonché ulteriori forme di collaborazione ai fini della regolare gestione finanziaria, dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

In proposito, questa Sezione ha precisato, in più occasioni, che la funzione di cui al comma ottavo dell'art. 7 della legge n. 131 del 2003 si connota come facoltà conferita agli amministratori di Regioni, Comuni e Province di avvalersi di un organo neutrale e professionalmente qualificato per acquisire elementi necessari ad assicurare la legalità della propria attività amministrativa. I pareri e le altre forme di collaborazione si inseriscono nei procedimenti amministrativi degli enti territoriali consentendo, nelle tematiche in relazione alle quali la collaborazione viene esercitata, scelte adeguate e ponderate nello svolgimento dei poteri che appartengono agli amministratori pubblici, restando peraltro esclusa qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione dell'ente con l'organo di controllo esterno (per tutte, v. la deliberazione di questa Sezione n. 36 del 2009).

2.- Quanto alla legittimazione ad inoltrare le istanze di parere sotto il profilo soggettivo, nel caso di specie si osserva che il Comune rientra nel novero degli enti contemplati dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003 e che il Sindaco del Comune, attuale istante, è l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere detto parere in quanto rappresentante legale dell'ente territoriale (cfr. gli artt. 50 e 53 del T.U.E.L.); la richiesta è dunque soggettivamente ammissibile (cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 13 del 17 dicembre 2007; deliberazione n. 347/2015/PAR di questa Sezione).

3.- Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre preliminarmente rilevare che la disposizione, contenuta nell'ottavo comma dell'art. 7 della legge 131 del 2003, deve essere raccordata con il precedente settimo comma, norma che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare: *a)* il rispetto degli equilibri di bilancio; *b)* il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma; *c)* la sana gestione finanziaria degli enti locali.

Lo svolgimento delle funzioni è qualificato dallo stesso legislatore come una forma di controllo collaborativo.

Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che l'ottavo comma prevede forme di collaborazione ulteriori rispetto a quelle del precedente settimo comma, rese esplicite, in particolare, dall'attribuzione agli enti della facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica.

Appare conseguentemente chiaro che le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli enti locali e che, anzi, le attribuzioni consultive si connotano per l'intrinseca connessione con le funzioni sostanziali di controllo collaborativo a dette Sezioni conferite dalla legislazione positiva.

3.1.- Al riguardo, 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 decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione unitaria 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 2010).

Il limite della funzione consultiva, come sopra delineato, esclude qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa, che ricade nell'esclusiva competenza dell'ente che la svolge; esclude, altresì, che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali, ovvero con altre competenze della stessa Corte dei conti o di altri organi.

3.2.- Con riferimento alla richiesta oggetto della presente pronuncia, la Sezione rileva che essa attiene alla definizione dell'entrata del bilancio da destinarsi ad incremento del fondo di produttività, *ex art. 53, comma 7, del decreto legislativo n. 165 del 2001*, ed alla corretta interpretazione dei limiti ora posti in materia dall'art. 23, comma 2, del decreto legislativo n. 75 del 2017. Tale disciplina rientra, dal punto di vista oggettivo, nella materia della contabilità pubblica, in quanto relativa a norme, da un lato, inerenti alle entrate pubbliche e, dall'altro, concernenti il contenimento della spesa pubblica, nella specie di personale (v. *ex multis* la deliberazione di questa Sezione n. 123/2016/PAR). Il Collegio ritiene, pertanto, che la richiesta, come formulata, debba essere conseguentemente scrutinata nel merito.

MERITO

4.- In via preliminare, la Sezione precisa che le scelte relative alla destinazione delle entrate ed al rispetto dei correlati limiti di spesa spettano, in concreto, all'ente, quali scelte di amministrazione attiva.

5.- Ciò presupposto, con il quesito presentato l'ente chiede a questa Sezione se le somme versate per la definizione con rito abbreviato, *ex art. 130 del codice di giustizia contabile, nell'ambito di un giudizio per violazione dell'art. 53, comma 7, del decreto legislativo n. 165 del 2001* da parte di un dipendente comunale, ora cessato, debbano essere destinate "ad incremento del fondo di produttività o di fondi equivalenti".

L'art. 53, comma 7, del decreto legislativo n. 165 del 2001 disciplina il conferimento di incarichi esterni ai pubblici dipendenti. In linea generale, i dipendenti pubblici non possono svolgere incarichi retribuiti che non siano stati conferiti o previamente autorizzati dall'amministrazione di appartenenza;

nell'ambito del procedimento di autorizzazione l'amministrazione deve verificare l'insussistenza di situazioni, anche potenziali, di conflitto di interessi.

Detta disposizione specifica che, in caso di inosservanza del divieto, salve le più gravi sanzioni e ferma restando la responsabilità disciplinare, "il compenso dovuto per le prestazioni eventualmente svolte deve essere versato, a cura dell'erogante o, in difetto, del percettore, nel conto dell'entrata del bilancio dell'amministrazione di appartenenza del dipendente per essere destinato ad incremento del fondo di produttività o di fondi equivalenti" (il successivo comma 7-bis chiarisce che l'omissione del versamento del compenso da parte del dipendente pubblico-percettore costituisce ipotesi di responsabilità erariale soggetta alla giurisdizione della Corte dei conti).

Orbene, questa Sezione osserva che - a prescindere dalle modalità di applicazione, in materia, dell'art. 130 del decreto legislativo n. 174 del 2016, la cui ermeneusi è *in primis* rimessa alle Sezioni giurisdizionali di questa Corte - la predetta disposizione, interpretata sia secondo un criterio letterale sia secondo un criterio logico-sistematico, è chiara nello stabilire che tutte le somme versate "nel conto dell'entrata del bilancio dell'amministrazione di appartenenza" in dipendenza dello svolgimento di un incarico non debitamente autorizzato da parte del dipendente, con il limite dell'integrale restituzione di quanto in tal modo percepito, devono essere qualificate nei termini riportati e quindi destinate "ad incremento del fondo di produttività o di fondi equivalenti"; ciò indipendentemente dal meccanismo tramite cui tale riversamento viene ad essere in concreto realizzato.

6.- Ciò posto, l'ente chiede in via gradata a questa Sezione, "nel caso in cui tale somma debba essere destinata a detto incremento", se essa debba o meno essere computata nella definizione dell'"ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale" di cui all'art. 23, comma 2, del decreto legislativo n. 75 del 2017.

Si chiede dunque di interpretare nuovamente l'art. 23, comma 2, del decreto legislativo n. 75 del 2017.

Tale disposizione, nei primi tre commi, stabilisce quanto segue.

«1. Al fine di perseguire la progressiva armonizzazione dei trattamenti economici accessori del personale delle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, la contrattazione collettiva nazionale per ogni comparto o area di contrattazione opera, tenuto conto delle risorse di cui al comma 2, la graduale convergenza dei medesimi trattamenti anche mediante la differenziata distribuzione, distintamente per il personale dirigenziale e non dirigenziale, delle risorse finanziarie destinate all'incremento dei fondi per la contrattazione integrativa di ciascuna amministrazione».

«2. 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'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. Per gli enti locali che non hanno potuto destinare nell'anno 2016 risorse aggiuntive alla contrattazione integrativa a causa del mancato rispetto del patto di stabilità interno del 2015, l'ammontare complessivo delle risorse di cui al primo periodo del presente comma non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2015, ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio nell'anno 2016».

«3. Fermo restando il limite delle risorse complessive previsto dal comma 2, le regioni e gli enti locali, con esclusione degli enti del Servizio sanitario nazionale, possono destinare apposite risorse alla componente variabile dei fondi per il salario accessorio, anche per l'attivazione dei servizi o di processi di riorganizzazione e il relativo mantenimento, nel rispetto dei vincoli di bilancio e delle vigenti disposizioni in materia di vincoli della spesa di personale e in coerenza con la normativa contrattuale vigente per la medesima componente variabile».

Nell'ottica delineata, l'esame nel merito della questione prospettata deve prendere le mosse dall'approdo a cui questa Sezione era giunta nell'interpretare il comma 236 dell'art. 1 della legge 28 dicembre 2015, n. 208, il quale – nelle more dell'adozione dei decreti legislativi attuativi degli articoli 11 e 17 della legge 7 agosto 2015, n. 124 (con particolare riferimento all'omogeneizzazione del trattamento economico fondamentale e accessorio della dirigenza) – stabiliva, con una disposizione per gli aspetti in questa sede rilevanti analoga a quella ora in esame, che “a decorrere dal 1 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 [potesse] superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2015” e fosse, comunque, automaticamente ridotto “in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio, tenendo conto del personale assumibile ai sensi della normativa vigente” (v. sul punto la deliberazione di questa Sezione n. 123/2016/PAR).

Tale disposizione, come s'è rilevato in quella sede, riproponeva quasi integralmente, per gli aspetti di rilievo, la formula in precedenza contenuta nell'art. 9, comma 2-bis, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, oggetto d'interpretazione da parte delle Sezioni centrali di questa Corte ed anche di questa Sezione (v., quanto all'ultimo periodo, le deliberazioni di questa Sezione nn. 297 e 379 del 2015; sull'interpretazione del primo periodo, come vigente dal 2010 al 2014 e riproposto quasi integralmente con il richiamato comma 236 dell'art. 1 della legge di stabilità 2016, le deliberazioni delle Sezioni riunite in sede di controllo, n. 51/2011/QM, e della Sezione delle autonomie, n. 26/2014/QMIG).

In particolare, in questo contesto, la Sezione delle autonomie, con la richiamata deliberazione n. 26 del 2014, ha enunciato il principio secondo cui le risorse del bilancio che i Comuni di minore dimensione demografica destinano, ai sensi

dell'art. 11 del C.C.N.L. 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 decreto legge 31 maggio 2010, n. 78.

Al riguardo, con la medesima deliberazione è stato sottolineato come il riferimento ivi contenuto all'"ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale" - espressione questa riprodotta anche nel richiamato comma 236 ed ora contenuta nel comma 2 dell'art. 23 del decreto legislativo n. 75 del 2017 - "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" a tal fine impiegate.

Così intesa la locuzione, s'è rilevato che in questo senso vanno dunque considerate 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, presentando le due opzioni, ai fini che in questa sede rilevano, le medesime caratteristiche funzionali di destinazione e la medesima idoneità ad incrementare la spesa per il trattamento accessorio del personale, in ragione del concreto utilizzo delle risorse stesse (sulla sostanziale "continuità" delle disposizioni di cui, prima, all'art. 1, comma 236, della legge n. 208 del 2015 e, successivamente, al comma 2 dell'art. 23 del decreto legislativo n. 75 del 2017 v. Sezione delle autonomie, deliberazione n. 24/SEZAUT/2017/QMIG; Sezione regionale di controllo per il Piemonte, deliberazione n. 139/2017/SRCPIE/PAR; cfr. anche, sui limiti applicativi di tali previsioni, le deliberazioni della Sezione delle autonomie nn. 20/SEZAUT/2017/QMIG e 23 /SEZAUT/2017/QMIG).

Ne discende - con una soluzione che deve ora essere sostanzialmente ribadita - che nel computo del tetto di spesa ora previsto dal comma 2 dell'art. 23 del decreto legislativo n. 75 del 2017 rientrano tutte le risorse stanziare in bilancio dall'ente con destinazione al trattamento accessorio del personale, indipendentemente dall'origine delle eventuali maggiori risorse a tal fine destinate (v. la deliberazione di questa Sezione n. 54/2018/PAR). Se, infatti, il legislatore ha inteso adoperare locuzioni quali "l'ammontare complessivo delle risorse" destinate al "trattamento accessorio del personale", come s'è già avuto modo di rilevare e come si deve in questa sede ribadire, è perché ha voluto comprendere nel limite stabilito, al di fuori di fattispecie tipiche ed eccezionali, tutte le eventuali entrate così destinate (v. la deliberazione di questa Sezione n. 123/2016/PAR; cfr. altresì, sulla peculiare fattispecie dei compensi corrisposti a valere sui fondi strutturali e di investimento europei, la deliberazione della Sezione delle autonomie n. 20/SEZAUT/2017/QMIG).

7.- Spetta al Comune richiedente, sulla base dei principi così espressi, valutare attentamente la singola fattispecie prospettata al fine di addivenire ad una corretta applicazione dei tetti di spesa per il personale vigenti in riferimento alla specifica situazione descritta.

P.Q.M.

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore

(dott. Cristian Pettinari)

Il Presidente

(dott.ssa Simonetta Rosa)

Depositata in Segreteria il

22 Maggio 2018

Il Direttore della Segreteria

(Dott.ssa Daniela Parisini)