



del. n. 173/2017/PAR

Repubblica Italiana
La Corte dei conti
in
Sezione regionale di controllo
per l'Abruzzo

nella Camera di consiglio del 20 dicembre 2017

composta dai Magistrati:

Antonio FRITTELLA	Presidente
Lucilla VALENTE	Consigliere
Antonio DANDOLO	Consigliere
Marco VILLANI	Consigliere
Luigi D'ANGELO	Primo Referendario (relatore)
Angelo Maria QUAGLINI	Referendario

VISTO l'articolo 100, comma 2, della Costituzione;

VISTO il T.U. delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e le successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994 n. 20, il decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639 e l'articolo 27 della legge 24 novembre 2000, n. 340;

VISTO il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti e successive modifiche ed integrazioni;

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

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131, relativa alle "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3";

VISTA la delibera della Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, del 4 giugno 2009, n. 9 recante "Modifiche ed integrazioni degli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo";

VISTA la delibera della Corte dei conti, Sezioni Riunite, del 26 marzo 2010, n. 8 recante "Pronuncia di orientamento generale" sull'attività consultiva;

VISTA la delibera della Corte dei conti, Sezioni Riunite, del 21 ottobre e 8 novembre 2010, n. 54;

VISTA la deliberazione del 2 marzo 2017, n. 39/2017/INPR, con la quale la Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo ha approvato il Programma di controllo per l'anno 2017;

VISTO il decreto del 9 marzo 2017, n. 2/2017, con cui sono state

ripartite le funzioni di controllo ai Magistrati della Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo;

VISTA la nota protocollo n. 63875 del 15 novembre 2017 con la quale il Sindaco del Comune di Avezzano (AQ) ha richiesto un parere alla Sezione ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131 per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali (nota protocollo n. 29462 del 4 dicembre 2017);

VISTA l'ordinanza del 18 dicembre 2017, n. 59/2017, con la quale il Presidente della Sezione ha deferito la questione all'esame collegiale;

UDITO il relatore, Primo Referendario Dott. Luigi D'ANGELO.

FATTO

Il Sindaco del Comune di Avezzano (AQ) ha chiesto a questa Sezione *"Se l'articolo 23, comma 3, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75 (c.d. "decreto Madia"), consenta ancora di procedere ai sensi dell'articolo 15, comma 5, del CCNL 1° aprile 1999, a uno straordinario aumento del fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività di cui al medesimo art. 15, in deroga al limite stabilito ("tetto") calcolato sul corrispondente importo determinato per l'anno 2016, con lo straordinario apporto di specifiche risorse di bilancio, laddove l'ente locale vada a prevedere nuovi obiettivi di miglioramento della performance organizzativa e ad attivare, o a mantenere nuovi processi di lavoro con l'esclusivo o prevalente apporto del personale in servizio dell'ente, relativamente ad uno o più servizi individuati dall'ente nel piano della performance, nel DUP o in altri strumenti di pianificazione della gestione. Nello specifico in questo Comune si ipotizza un nuovo servizio a progetto della polizia locale di gravosa estensione delle attività istituzionali sulle ventiquattro ore rispetto alle dodici attuali, e per tutto il corso dell'anno da parte del solo personale in organico già in forte deficit (meno quarantacinque per cento rispetto alla dotazione ottimale). Il progetto in questione (vedi scheda A del DUP -allegata) è collegato al piano integrato di controllo del territorio da stipularsi con la prefettura a mezzo del comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica"*.

IN PUNTO DI AMMISSIBILITA'

La richiesta di parere in esame appare ammissibile sia sotto il profilo soggettivo - poiché proveniente dal Sindaco del Comune di Avezzano (AQ) - sia sotto il profilo oggettivo, risultando d'altronde più volte scrutinata dalla giurisprudenza erariale la problematica sottoposta a parere e, segnatamente, la portata, l'esegesi e il significato da attribuirsi alle normative concernenti la materia della contrattazione integrativa con particolare riguardo ai risvolti giuridico-contabili delle stesse.

DIRITTO

Premesso che ogni decisione relativa all'applicazione, in concreto, delle disposizioni in materia di contabilità pubblica è di esclusiva competenza e responsabilità dell'ente locale, la problematica posta dall'Ente richiedente, in astratto, va risolta alla luce delle seguenti considerazioni.

Occorre preliminarmente ricostruire il quadro normativo di riferimento.

L'art. 23, comma 2, D.Lgs. 25 maggio 2017, n. 75 sancisce che *“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”*.

Il successivo comma 3 prevede inoltre che *“Fermo restando il limite delle risorse complessive previsto dal comma 2, le regioni e gli enti locali ... 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”*.

Tale norma di finanza pubblica (in particolare, il comma 2 dell'art. 23 citato) ricalca altre precedentemente emanate, con la differenza di fissare all'anno 2016 (e non più al 2015 o ad altro ancora più risalente) il cosiddetto "tetto" del fondo destinato al trattamento accessorio del personale.

Può essere rammentato, infatti, che con l'art. 9-bis del decreto-legge n. 78/2010, convertito dalla legge n. 122/2010, è stato disposto, per il triennio 2011-2013, che l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, non potesse superare il corrispondente importo dell'anno 2010, oltre a dover essere ridotto in proporzione alle cessazioni dal servizio.

In seguito, con la legge n. 147/2013, la formulazione del ridetto comma 2-bis dell'art. 9 viene integrata, distinguendo fra la disciplina valevole per il 2014, che rimane identica a quella del precedente triennio 2011-2013 (*“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'art. 1, co. 2, del d.lgs. 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”*) e quella da osservare, invece, nel 2015, per il quale la legge di stabilità n. 147/2013 aveva inserito l'ultimo periodo del comma, prescrivente quanto segue: *“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”*.

Pertanto, a decorrere dal 1° gennaio 2015 (*rectius*, nel solo anno 2015), il fondo per la contrattazione integrativa, costituito secondo le

pertinenti regole dei vari CCNL di comparto (cfr. art. 40, commi 3-bis e 3-quinquies, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165), non è stato più soggetto al tetto dell'ammontare costituito nel 2010 né all'obbligo di riduzione in misura proporzionale alle cessazioni dal servizio, ma, al fine di consolidare i risparmi intervenuti nel quadriennio 2011-2014, andava decurtato di un importo pari alle riduzioni operate nel ridetto quadriennio.

Con l'art. 1, comma 236, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, la disciplina limitativa di finanza pubblica, in materia di trattamento accessorio del personale, muta nuovamente.

L'art. 9, comma 2-bis, del decreto-legge n. 78/2010 (sia nella formulazione vigente nel quadriennio 2011-2014 che in quella operante nel 2015), viene, infatti, meno.

La nuova norma è, tuttavia, costruita in maniera simile a quella valevole nel quadriennio 2011-2014. Dispone(va), infatti, che, a decorrere dal 1° gennaio 2016 (arco temporale poi limitato al solo esercizio 2016, come si avrà modo di evidenziare più avanti), *“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, co. 2, del d.lgs. 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”*.

Per il 2016, pertanto, venuta meno la vigenza del precedente art. 9 comma 2-bis, il legislatore ripropone, tuttavia, il tetto all'ammontare complessivo delle risorse destinate al trattamento accessorio del personale, mutando l'anno di riferimento, che, dal 2010, diventa il 2015.

Da ultimo, il recente art. 23, comma 2, del D.Lgs. n. 75/2017 (che abroga espressamente l'esposto art. 1, comma 236, della legge n. 208/2015, che costituiva la norma valevole, in materia, nel 2016) introduce, come accennato, una norma comunque simile a quella precedente, disponendo che, nelle more dell'armonizzazione dei trattamenti economici accessori del personale delle pubbliche amministrazioni, a decorrere dal 1° gennaio 2017, l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, non possa superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2016.

Pertanto, dal 2017, opera come tetto l'ammontare del fondo costituito per dell'anno 2016, mentre non è più operante l'obbligo della decurtazione in misura proporzionale alle cessazioni del personale dal servizio (cfr. Corte dei conti, Sez. Contr. Liguria, n. 64/2017/PAR).

Orbene, l'ente locale richiedente ritiene che il rapporto tra i due

menzionati commi della nuova disposizione normativa di cui all'art. 23 del c.d. "decreto Madia" debba essere inteso secondo lo schema "regola" (comma 2) ed "eccezione" (comma 3), ciò con la conseguenza che il "tetto" per l'anno 2017 stabilito dal comma 2, dell'art. 23 citato - e relativo l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale - possa essere "derogato" per effetto di quanto previsto dal comma 3 del medesimo articolo che, tra l'altro, riprodurrebbe (secondo l'ente istante) in un testo di legge, la disciplina negoziale contenuta nell'art. 15, comma 5, CCNL 1 aprile 1999, concernente la disciplina dell'incremento delle risorse decentrate variabili in relazione all'accertato incremento quantitativo e qualitativo dei servizi istituzionali.

Si legge nella richiesta dell'ente locale, infatti, che il legislatore avrebbe attribuito *"all'art. 15, comma 5, CCNL 1 aprile 1999, una nuova e più robusta legittimazione giuridica attraverso un atto avente 'forza di legge", anche alla luce del valore sociale che la norma possiede, peraltro non disgiunta da una copertura di rango costituzionale (art. 36)"*.

Orbene, venendo al merito della questione occorre evidenziare che le premesse da cui muove il quesito non appaiono condivisibili sotto più profili.

In primo luogo non risulta affatto, già sul piano dell'esegesi letterale, che il comma 3, dell'art. 23, D.Lgs. 25 maggio 2017, n. 75, possa essere inteso quale disposizione derogatoria rispetto al "tetto" fissato dal comma 2 della stessa disposizione normativa.

Al riguardo pare sufficiente sottolineare che detto comma 3 si apre con l'inciso *"Fermo restando il limite delle risorse complessive previsto dal comma 2"* e dunque ribadendosi, sul piano del diritto positivo, la non derogabilità dell'ammontare complessivo, per l'anno 2017, del tetto delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale.

In secondo luogo non si può condividere l'ulteriore presupposto da cui muove la richiesta di parere laddove si domanda *"Se l'articolo 23, comma 3, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75 (c.d. "decreto Madia"), consenta ancora di procedere ai sensi dell'articolo 15, comma 5, del CCNL 1° aprile 1999, a uno straordinario aumento del fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività di cui al medesimo art. 15, in deroga al limite stabilito ("tetto") calcolato sul corrispondente importo determinato per l'anno 2016"*.

Invero, anteriormente all'entrata in vigore del D.Lgs. 25 maggio 2017, n. 75 e dunque nella vigenza di normative a questa similari in punto di fissazione di "tetti" alle risorse destinate al trattamento accessorio del personale (cfr. art. 1, comma 236, legge di stabilità 2016) la giurisprudenza erariale aveva escluso che la disciplina contrattuale di cui all'art. 15, comma 5, CCNL 1 aprile 1999, potesse, appunto, operare in funzione

derogatoria rispetto ai limiti stabiliti *ex lege*.

In tal senso, ad esempio, è l'orientamento di questa Sezione la quale ha affermato che *"I comuni non sono legittimati ad alimentare i fondi per il trattamento accessorio del personale investito di specifiche responsabilità, connesse alla circolazione stradale, con i proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie del codice della strada, se non ai sensi dell'art. 15, comma 5, del c.c.n.l. del 1 aprile 1999; indipendentemente dalle modalità di finanziamento, le risorse destinate al trattamento accessorio del personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni devono rispettare il tetto disciplinato dalla legge di stabilità 2016 all'art. 1, comma 236"* (Corte dei conti, Sez. Contr. Abruzzo, n. 151/2016/PAR).

Ne consegue, pertanto, che anche a voler ritenere, sulla scorta del tenore del quesito formulato dall'ente istante, che il comma 3 dell'art. 23 del c.d. "decreto Madia" abbia *"attribuito "all'art. 15, comma 5, CCNL 1 aprile 1999, una nuova e più robusta legittimazione giuridica attraverso un atto avente forza di legge"*, ciò non consente comunque di "leggere", nella nuova disposizione normativa, una deroga a quanto stabilito dal comma 2 della medesima norma.

Se la disciplina negoziale di cui al menzionato art. 15, comma 5, CCNL 1 aprile 1999, era stata valutata dalla giurisprudenza erariale come inidonea a derogare ai limiti di legge fissati per il trattamento economico accessorio, non si vede come possa essere sostenuto che oggi detta deroga sia invece consentita soltanto perché i contenuti del predetto art. 15, comma 5, CCNL risulterebbero riprodotti in un atto avente forza di legge.

In disparte poi l'*incipit* del comma 3, dell'art. 23 del c.d. "decreto Madia" (*"Fermo restando il limite delle risorse complessive previsto dal comma 2"*) che, come già osservato, conduce a conclusioni antitetiche rispetto quelle paventate dall'ente istante.

Necessita ribadirsi, peraltro, quanto affermato nella deliberazione della Corte dei conti, Sez. Autonomie, n. 26/SEZAUT/2014/QMIG, la quale nello scrutinare la portata di una norma del tutto simile a quella in esame (si trattava dell'art. 9, co. 2 bis, d.l. 31 maggio 2010, n. 78, introdotto dalla legge di conversione 30 luglio 2010, n. 122, a mente della 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"*) ha precisato che si tratta, come appunto nella specie, di un precetto normativo che si inserisce 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"* e

dunque trattasi di norma *“da considerare di stretta interpretazione e non sono consentite limitazioni del suo nucleo precettivo in contrasto con il valore semantico dell’espressione normativa utilizzata”*.

In tale occasione, inoltre, il Supremo Consesso contabile ha evidenziato che *“se 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”*.

Dunque, poiché anche l’art. 23, comma 2, del c.d. *“decreto Madia”* utilizza la medesima espressione normativa (*“l’ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale”*) risulta smentito anche un ulteriore presupposto a fondamento della richiesta di parere laddove si afferma che la nuova norma di finanza pubblica fisserebbe il tetto *“del fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività”* ex art. 15, CCNL 1 aprile 1999, Regioni Autonomie Locali.

In realtà, per utilizzare ancora le parole della Sezione Autonomie *“l’impiego di termini dal valore semantico generale ed omnicomprendivo 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”* (Sez. Autonomie, n. 26/SEZAUT/2014/QMIG).

Di qui, in definitiva, la non divisibilità dell’esegesi proposta dall’ente comunale in punto di derogabilità ex art. 23, comma 3, c.d. *“decreto Madia”* del tetto relativo all’anno 2016 all’ammontare complessivo delle risorse destinate al trattamento accessorio del personale fissato dall’art. 23, comma 2, della medesima normativa.

P.Q.M.

Nelle sopra esposte considerazioni è il parere della Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per l’Abruzzo, in relazione alla richiesta formulata dal Sindaco del Comune di Avezzano (AQ), trasmessa per il tramite del Consiglio delle autonomie con nota prot. n. 29462 del 4 dicembre 2017.

DISPONE

che copia della presente deliberazione, a cura della Segreteria, sia trasmessa al Presidente del Consiglio comunale e al Sindaco del Comune di Avezzano (AQ), nonché al Presidente del Consiglio delle Autonomie Locali.

Così deliberato a L’Aquila, nella Camera di consiglio del 20 dicembre 2017.

L'Estensore
F.to Luigi D'ANGELO

Il Presidente
F.to Antonio FRITTELLA

Depositata in segreteria il 21 dicembre 2017

Il Funzionario preposto al Servizio di supporto
F.to Lorella Giammaria