

**Deliberazione n. 100/2017/PAR**



SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati:

dott. Carlo Greco	presidente
dott. Massimo Romano	consigliere
dott. Paolo Romano	consigliere (relatore)
dott. Riccardo Patumi	primo referendario
dott. Federico Lorenzini	primo referendario

**Adunanza del 6 giugno 2017**

**Richiesta di parere del Comune di Calendasco (PC)**

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

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

Visto il testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, il decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito con modificazioni dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639, recanti disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei conti;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite n. 14 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, da ultimo modificata con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 dell'11 giugno 2008;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3;

Vista la legge della Regione Emilia-Romagna 9 ottobre 2009, n. 13, istitutiva del Consiglio delle autonomie locali;

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie del 4 giugno 2009 n. 9/ SEZAUT/2009/INPR;

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie del 19 febbraio 2014 n. 3/ SEZAUT/2014/QMIG;

Viste le deliberazioni delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 8 del 26 marzo 2010 e 54 del 17 novembre 2010;

Visto l'articolo 17, comma 31, del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102;

Visto l'articolo 6, comma 4, del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Vista la richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Calendasco (PC) nonché Presidente dell'Unione dei Comuni Bassa Val Trebbia e Val Luretta, pervenuta a questa Sezione il 16 marzo 2017;

Visto il parere del gruppo tecnico istituito presso il Consiglio delle autonomie locali;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 42 del 5 giugno 2017, con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della Sezione;

Udito nella camera di consiglio il relatore;

Ritenuto in

### **Fatto**

Il Sindaco del Comune di Calendasco, in proprio e in qualità di Presidente dell'Unione dei Comuni della Bassa Val Trebbia e Val Luretta, ha rivolto a questa Sezione una richiesta di parere per sapere se, per il 2017, sia legittimo aumentare le risorse decentrate (destinate al trattamento accessorio del personale), rispetto a quelle indicate nel 2015, a fronte di una diminuzione della spesa per remunerare le posizioni organizzative (P.O.), garantendo comunque che la sommatoria delle spese finanziate - attraverso le risorse decentrate nonché attraverso le risorse provenienti dal bilancio per le P.O. - non superi la corrispondente somma del 2015.

In termini meno astratti, nella richiesta viene anche evidenziato come:

- l'Unione Bassa Val Trebbia e Val Luretta, in origine costituita da sei Comuni, abbia registrato il contestuale trasferimento all'Unione stessa, del servizio di Polizia municipale e del rispettivo personale;

- avendo aderito poi all'Unione i Comuni di Rottofreno e Sarmato, dal 01^ gennaio 2015 il servizio di polizia municipale sia stato conferito all'ente anche da questi ultimi che, per la funzione, avevano in pianta organica n. 2 ispettori titolari di posizione organizzativa;
- la conferma in Unione, quale Comandante della polizia municipale della figura già precedentemente individuata, avrebbe determinato il risparmio delle relative due indennità di posizione e di risultato.

Il Comune istante soggiunge che alcune Sezioni regionali della Corte dei Conti hanno ritenuto che il concetto di "entità massima della spesa per il trattamento accessorio del personale", deve "ritenersi di portata generale nel senso che essa include tanto le risorse del bilancio imputate al Fondo dai Comuni, quanto le risorse stanziare direttamente in bilancio per pagare le indennità dovute ai titolari di posizioni organizzative, essendo entrambe risorse aventi le medesime caratteristiche e destinazione essendo volte a far fronte alla spesa per il trattamento accessorio del personale".

Ritenuto in

### **Diritto**

L'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003 - disposizione che costituisce il fondamento normativo della funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti - attribuisce alle Regioni e, tramite il Consiglio delle Autonomie locali, se istituito, anche ai Comuni, Province e Città metropolitane la facoltà di richiedere alla Corte dei Conti pareri in materia di contabilità pubblica. Preliminarmente, la Sezione è chiamata a verificare i profili di ammissibilità soggettiva (legittimazione dell'organo richiedente) e oggettiva (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica, generalità ed astrattezza del quesito proposto, mancanza di interferenza con altre funzioni svolte dalla magistratura contabile o con giudizi pendenti presso la magistratura civile o amministrativa).

In relazione al primo profilo, trattandosi, nel caso di specie, di richiesta formulata da un Sindaco che è anche Presidente di una Unione di Comuni, è necessario soffermarsi sull'individuazione degli enti soggettivamente legittimati a formulare richieste di parere, al fine di verificare se la richiesta di parere promani da un ente legittimato.

In proposito la Sezione ritiene necessario richiamare gli indirizzi espressi dalla Sezione delle autonomie sulla questione degli enti legittimati a formulare richieste di parere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

Negli *“Indirizzi e criteri generali per l’esercizio dell’attività consultiva”* deliberati dalla Sezione delle Autonomie nell’adunanza del 27 aprile 2004, è stato precisato che la legittimazione dei soggetti che possono rivolgere richieste di parere alla Corte dei conti *“è circoscritta ai soli enti previsti dalla norma (art. 7, comma 8, l. n. 131/2003 di seguito riportato “8.*

Le Regioni possono richiedere ulteriori forme di collaborazione alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti ai fini della regolare gestione finanziaria e dell’efficienza ed efficacia dell’azione amministrativa, nonché pareri in materia di contabilità pubblica. Analoghe richieste possono essere formulate, di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche da Comuni, Province e Città metropolitane stante la natura speciale che essa assume, rispetto all’ordinaria sfera di competenze assegnate alla Corte” e *che, dovendosi considerare l’elencazione contenuta nel comma 8 tassativa, deve essere esclusa la possibilità di estendere ad altri enti la legittimazione a chiedere pareri alla Corte dei conti.*

Successivamente, con deliberazione n. 13/2007/SEZAUT, sono stati integrati gli indirizzi interpretativi forniti, stabilendo che il Consiglio delle autonomie locali, laddove già istituito, non può rivolgere direttamente richieste di parere alle Sezioni regionali di controllo e ribadendo che l’elencazione dei soggetti legittimati di cui all’articolo 7, comma 8, l. n. 131/2003 è da considerarsi tassativa.

Più di recente la Sezione delle autonomie, nella deliberazione n. 4/2014/SEZAUT, ha nuovamente affrontato la questione della legittimazione a formulare richieste di parere in relazione ad un ulteriore e diverso profilo. In particolare, si è trattato di stabilire se considerare ammissibili dal punto di vista soggettivo le richieste di parere presentate da enti che, pur se astrattamente legittimati, abbiano rivolto quesiti relativi ad interessi non ad essi direttamente afferenti, ma riguardanti enti od organismi *latu sensu* partecipati. Nella predetta deliberazione è stato

affermando che *“la legittimazione soggettiva alla richiesta di parere alle Sezioni regionali di controllo non viene meno nei casi in cui il criterio orientativo che si chiede di esprimere sia destinato ad avere effetti nella sfera operativo- amministrativa di un soggetto diverso dal richiedente, purché sia giustificato dall’esercizio di attribuzioni intestate all’ente formalmente legittimato. Resta fuori da quest’ambito solo la mera funzione di “nuncius” che il soggetto legittimato potrebbe assumere, ove si limitasse solo a proporre una questione interpretativa la cui soluzione non potrebbe avere alcun effetto nell’ambito delle proprie attribuzioni.*

E’ sulla base di tale indirizzo interpretativo che la Sezione ritiene sussistente, nel caso in esame, il requisito di ammissibilità soggettiva. Il Sindaco di Calendasco, infatti, ha formulato la richiesta di parere, sia in proprio sia in qualità di Presidente dell’Unione di Comuni di cui fa parte, ed il quesito riguarda anche, è vero, un interesse proprio dell’Unione in quanto volto a conoscere se le disponibilità finanziarie destinate alle risorse decentrate per il 2017 possano essere aumentate rispetto a quelle indicate nel 2015, ma è altrettanto vero che esso chiami in causa altresì le attribuzioni intestate al Sindaco del Comune di Calendasco, e vieppiù a quelli dei Sindaci dei Comuni di Rottofreno e Sarmato – che peraltro, secondo la previsione statutaria, sono rappresentati dal Presidente dell’Unione- trattandosi, nel caso, di assumere atti dispositivi dei diversi Comuni idonei ad incrementare, nel corso del 2017, le disponibilità complessive della medesima Unione destinate alle risorse decentrate. In definitiva la richiesta appare superare il vaglio di ammissibilità soggettiva, in quanto in parte imputabile ai Comuni formanti l’Unione e finalizzata alla risoluzione di quesiti interpretativi direttamente riferibili anche ad altri Sindaci rappresentati.

Quanto al secondo profilo, in linea con le autorevoli indicazioni fornite in merito dalle Sezioni riunite nella delibera n. 54/CONTR/10, secondo il Collegio la richiesta di parere si configura ammissibile anche sotto il profilo oggettivo, cioè *ratione materiae*, trattandosi di questione attinente la corretta interpretazione da fornirsi alle previsioni di legge riguardanti la fissazione dei tetti di spesa, e dunque riguardante l’applicazione di vincoli indirizzati a risorse da gestire necessariamente nell’ambito degli enti locali; più precisamente essa pone questioni

interpretative riguardanti disposizioni in materia di spesa di personale dettate dal legislatore nazionale in funzione di coordinamento della finanza pubblica, e come tali rientranti nella nozione di "contabilità pubblica", condizione questa indispensabile per l'esercizio della funzione consultiva della Corte dei Conti, così come delineata dalla legge e riconosciuta dalla richiamata pronuncia della Sezioni riunite in sede di controllo, nonché dalle indicazioni della Sezione delle autonomie (deliberazioni n. 5/AUT/2006, n. 9/AUT/2009 e n. 3/SEZAUT/2014/QMIG); al riguardo va altresì rammentato che, secondo consolidati orientamenti della giurisprudenza, la Sezione ritiene di poter fornire, in questa sede, unicamente indicazioni generali ed astratte sull'interpretazione della disciplina applicabile, spettando poi all'Amministrazione assumere le decisioni in ordine alla propria attività gestionale, in quanto la funzione consultiva esclude qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa, che ricade appunto nell'esclusiva competenza dell'ente che la svolge.

#### **MERITO**

Va innanzitutto ricordato come l'art.32 del TUEL attraverso i commi 4 e 5 preveda che:

- si applicano all'Unione, in quanto compatibili "*...i principi previsti per l'ordinamento dei Comuni... con particolare riguardo allo status degli amministratori, all'ordinamento finanziario e contabile, al personale e all'organizzazione*";
- "*All'Unione sono conferite dai comuni partecipanti le risorse umane e strumentali necessarie all'esercizio delle funzioni loro attribuite. Fermi restando i vincoli previsti dalla normativa vigente in materia di personale, la spesa sostenuta per il personale dell'Unione non può comportare, in sede di prima applicazione, il superamento della somma delle spese di personale sostenute precedentemente dai singoli comuni partecipanti. A regime, attraverso specifiche misure di razionalizzazione organizzativa e una rigorosa programmazione dei fabbisogni, devono essere assicurati progressivi risparmi di spesa in materia di personale*".

E' pertinente soggiungere che, rispetto a tali disposizioni, si è consolidata una interpretazione avviata da diverse Sezioni ed assunta dalla Sezione delle Autonomie, con la deliberazione n. 8/2011, ove la Corte, chiamata ad esprimersi sul riparto delle spese di personale tra i Comuni e l'Unione, ha più volte affermato che il contenimento dei costi del personale dei comuni debba essere praticato, e quindi poi valutato, sotto il profilo sostanziale, cioè sommando alla spesa di personale propria la quota parte di quella sostenuta dall'Unione dei comuni; nel senso, ad es. Sezione regionale di controllo per la Lombardia n. 513/2012 e n. 313/2015.

Premesso quanto sopra ai fini di una successiva migliore comprensione delle implicazioni dell'interpello all'esame, va segnalato che la vincolistica relativa alle spese per il personale, introdotta prima attraverso l'art. 9, comma 2-bis, del decreto legge n. 78 del 2010, convertito con modificazioni dalla legge n. 122 del 2010, e poi trasfusa nell'art. 1, comma 236, della legge n. 208 del 2015, è stata più volte oggetto di quesiti e sottende anche quello all'esame; in particolare, considerato il disposto del citato comma 236 che recita: *"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, tenuto conto delle esigenze di finanza pubblica, 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 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"* si sono registrate più richieste di pareri, diversamente formulate e motivate ma, in astratto, univocamente intese a sapere se il vincolo stabilito da tali norme possa apprezzarsi rispettato qualora l'ammontare complessivo delle risorse destinate al trattamento accessorio non superi l'ammontare complessivo determinato per l'anno 2015, ovvero se tale vincolo, vigendo per ogni singola voce del salario accessorio richieda, dunque, per il suo

rispetto, che l'importo di ogni singolo istituto contrattuale facente parte del trattamento accessorio non superi il corrispondente parziale importo determinato per l'anno 2015.

Al riguardo va evidenziato, per primo, il pronunciamento d'indirizzo della Sezione delle Autonomie che, nella propria delibera n.26/2014, depositata nell'ottobre 2014 ed intesa a risolvere un contrasto interpretativo fra Sezioni regionali -riscontrando quella di controllo per la Basilicata intesa a conoscere se le risorse da assoggettare a contenimento, ai sensi del comma 2-bis, dell'art. 9 del D.L. n. 78/2010, fossero integralmente identificabili con quelle che confluiscono nei fondi delle risorse decentrate ovvero comprendessero anche quelle diverse, rinvenienti dal bilancio dell'ente, destinate al finanziamento del trattamento accessorio spettante ai titolari di posizioni organizzative negli enti di minore dimensione geografica - ha risolutivamente osservato 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. Ed 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*" ( poi letteralmente riprodotti nell'art.1 comma 236 della legge n. 208 del 2015) 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, prosegue la deliberazione "*Occorre riconoscere che 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 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*".



Univocamente, poi, si sono espresse nel medesimo senso la Sezione regionale di controllo per la Puglia, con la propria delibera n. 112/2016, la Sezione regionale di controllo per la Lombardia, con la propria delibera n. 123/2016, la Sezione regionale di controllo dell'Abruzzo, con la propria delibera n. 58/2016, la Sezione regionale di controllo per il Piemonte, con la propria delibera n. 135/2016, confermando l'assunto che rientrano nel tetto di spesa all'esame tutte le risorse stanziare in bilancio che abbiano comunque un vincolo di destinazione al trattamento accessorio del personale.

Nel medesimo contesto argomentativo, infine, è stato ritenuto, ed in altro caso non è stato negato, che il limite previsto dall'art. 1 comma 236 della più volte citata legge n. 208/2015 vada applicato all'ammontare complessivo del trattamento accessorio e non alle sue singole componenti, considerato che l'unico vincolo esplicitato dalla legge è dato dall'ammontare complessivo delle risorse destinate per il 2016 al trattamento accessorio, che non può appunto superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2015 (Sezione regionale di controllo per il Piemonte, citata delibera n. 135/2016, Sezione regionale di controllo per la Lombardia n. 205/2016).

La Sezione ritiene di poter condividere i principi richiamati e considera necessario sottolineare, conclusivamente, come i delineati profili applicativi dell'art.32 del TUEL riguardanti le Unioni - con particolare riguardo alla valorizzazione sostanziale degli stessi - impongano, a regime, che alla vigenza "aritmetica" dei vincoli di legge esaminati si accompagni il rigoroso adempimento delle previste misure, tali da assicurare a tali enti progressivi risparmi di spesa proprio in materia di personale.

Per ultimo la Sezione, in relazione a quanto segnalato dal CAL circa l'imminenza di modifiche al comma 236 dell'art.1 della legge n.208 del 2015, considera utile evidenziare che è in attesa di pubblicazione in Gazzetta Ufficiale un decreto legislativo che all'art. 23 interviene sul più volte citato comma 236 statuendo: "*..... 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....." (Testo "bollinato" dalla Ragioneria generale dello Stato). La disposizione, come è agevole rilevare dal confronto con il testo riportato a pagina 7 della presente deliberazione, non riproduce la parte finale del comma abrogato che, per la materiale quantificazione del tetto di spesa complessivo annuale per il trattamento accessorio del personale, imponeva che questo venisse "automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio, tenendo conto del personale assumibile ai sensi della normativa vigente."*

**P.Q.M.**

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l'Emilia Romagna esprime il proprio parere, sul quesito riportato in epigrafe, nei termini di cui in motivazione.

**DISPONE**

Che, a cura della Segreteria di questa Sezione regionale di controllo, copia della presente deliberazione sia trasmessa - mediante posta elettronica certificata - al Sindaco del Comune di Calendasco e al Presidente del Consiglio delle autonomie locali della Regione Emilia-Romagna.

Che l'originale della presente pronuncia resti depositato presso la predetta Segreteria.

Così deciso in Bologna, nella Camera di Consiglio del 6 giugno 2017.

Il presidente

*f.to (Carlo Greco)*

Il relatore

*f.to (Paolo Romano)*

Depositata in segreteria il 6/6/2017

Il direttore di segreteria

*f.to (Rossella Broccoli)*





