



REPUBBLICA ITALIANA

la

CORTE DEI CONTI

Sezione di controllo della regione autonoma Friuli Venezia Giulia

II Collegio

composto dai seguenti magistrati:

PRESIDENTE: dott. Antonio Caruso
CONSIGLIERE: dott. Emanuela Pesel Rigo
CONSIGLIERE: avv. Fabrizio Picotti

Deliberazione del 21 giugno 2017.

Comune di Duino Aurisina. Motivato avviso sulla possibilità di incrementare il Fondo per il salario accessorio con i risparmi derivanti dalla diminuzione del numero delle Posizioni Organizzative

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

VISTA la legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 e successive modifiche ed integrazioni (Statuto speciale della Regione Friuli Venezia Giulia);

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante "Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione";

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

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20 recante disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei conti e successive modifiche e integrazioni;

VISTO l'art. 33, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975, n. 902, così come modificato dall'art. 3 del decreto legislativo 15 maggio 2003, n. 125, secondo cui la Sezione di controllo della Corte dei conti della regione Friuli Venezia Giulia, a richiesta dell'amministrazione controllata, può rendere motivati avvisi sulle materie di contabilità pubblica;

VISTA la deliberazione della Sezione n. 4/Sez.PI./2004, come modificata dalla deliberazione n. 19/Sez.PI./2004 e successivamente aggiornata dalla deliberazione n. 27/Sez.PI./2007, che stabilisce le modalità, i limiti e i requisiti di ammissibilità per l'attività consultiva della Sezione;

VISTO l'atto d'indirizzo della Sezione delle autonomie della Corte dei conti del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato e modificato dalla deliberazione della stessa Sezione del 4 giugno 2009, n. 9;

VISTA la deliberazione, emanata ai sensi dell'art. 17, comma 31, del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito con legge 3 agosto 2009, n. 102, delle Sezioni Riunite in sede di

controllo della Corte dei conti n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010, che ha tracciato le linee fondamentali della nozione di contabilità pubblica strumentale all'esercizio della funzione consultiva da parte delle Sezioni regionali della Corte dei conti;

VISTO l'art. 12 del Regolamento per l'organizzazione e il funzionamento della Sezione, adottato con deliberazione n. 232/Sez.PI./2011 ai sensi dell'art. 37 del decreto del Presidente della Repubblica 902/1975, sostituito dall'art. 7 del decreto legislativo 125/2003;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 19 del 31 marzo 2017, relativa alle competenze e alla composizione dei collegi della Sezione;

VISTA la richiesta di motivato avviso del Sindaco del Comune di Duino Aurisina inviata con nota prot. n.6113 del 24 marzo 2017, integrata e reinviata con nota Prot. n. 9947 acquisita il 9 maggio 2017 al n.1626 del protocollo della Sezione, avente ad oggetto la possibilità di incrementare le risorse del Fondo per il salario accessorio con i risparmi derivanti dalla diminuzione delle Posizioni Organizzative;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 22 del 29 marzo 2017 con la quale, ai sensi dell'art.12 del Regolamento per l'organizzazione e il funzionamento della Sezione, delibata l'ammissibilità della richiesta medesima, e fatte comunque salve le ulteriori, più puntuali valutazioni del Collegio in ordine ai quesiti posti, la questione è stata deferita all'attuale II Collegio ed è stato individuato il magistrato istruttore nella persona del Consigliere Emanuela Pesel Rigo;

VISTA l'ordinanza presidenziale n.34 del 21 giugno 2017 con la quale è stato convocato il collegio per il giorno 21 giugno 2017, presso la sede della Sezione, per la discussione dei temi relativi all'emanando motivato avviso;

UDITO nella Camera di consiglio del 21 giugno 2017 il relatore, Consigliere Emanuela Pesel Rigo

Premesso che

Con la nota indicata in epigrafe il Sindaco del Comune di Duino Aurisina ha formulato alla Sezione una richiesta di motivato avviso con cui ha rappresentato che:

- l'art. 1 c. 236 della L.208/2015 stabilisce che l'ammontare complessivo di risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale non può superare il corrispondente importo determinato per il 2015 e deve essere proporzionalmente ridotto in misura proporzionale del personale in servizio, tenendo conto del personale assumibile entro i limiti consentiti;
- il parere reso da questa Sezione con deliberazione 70/PAR/2015 avrebbe affermato che non sia consentito "scriminare" ai fini dell'applicazione della norma contenitiva le risorse finanziarie disponibili per tale finalità in ragione della loro formale allocazione nel bilancio dell'Ente piuttosto che nell'apposito Fondo per il salario accessorio;
- nel 2016 nel comune di Duino Aurisina è stato individuato un nuovo titolare di P.O. per cui l'aumento in termini di salario accessorio dallo stesso determinato è stato recuperato mediante una riduzione di pari importo del fondo di produttività dei dipendenti in servizio.

Poiché nel 2017 è diminuito il numero delle P.O. il Comune chiede se sia corretto operare un

corrispondente aumento del salario accessorio finalizzato alla produttività.

**Sui requisiti di ammissibilità soggettiva e oggettiva
della richiesta di motivato avviso**

AMMISSIBILITÀ SOGGETTIVA

E' opportuno in via preliminare ribadire che le richieste di motivato avviso rivolte alla Sezione regionale di controllo per il Friuli Venezia Giulia trovano il loro fondamento nell'art. 33, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975, n. 902, così come modificato dall'art. 3 del decreto legislativo 15 maggio 2003, n. 125, secondo cui la Sezione di controllo, a richiesta dell'amministrazione controllata, può rendere motivati avvisi sulle materie di contabilità pubblica.

Prima ancora dell'esame del merito delle richieste di motivato avviso, la Sezione è quindi tenuta a verificare la legittimazione dell'ente a richiedere il parere, l'attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica, nonché la sussistenza degli altri requisiti previsti per l'ammissibilità della richiesta.

Ai fini della sussistenza dei requisiti di ammissibilità soggettiva questa Sezione, in composizione plenaria, nella delibera n. 18/Sez. Pl. del 12 ottobre 2004 ha precisato che l'ambito soggettivo dell'attività consultiva da essa espletabile è determinato dall'articolo 3, comma 1, del D.Lgs. 15 maggio 2003, n. 125, che individua le Amministrazioni nei confronti delle quali la Sezione medesima esplica le attività di controllo sulla gestione.

Tra queste rientrano la Regione e i suoi enti strumentali, gli Enti locali territoriali e i loro enti strumentali, nonché le altre Istituzioni pubbliche di autonomia aventi sede nella regione.

Sempre in relazione ai profili dell'ammissibilità soggettiva, si osserva che il soggetto competente ad inviare alla Sezione le domande di motivato avviso è individuato nell'organo di vertice dell'Ente.

Nel caso di specie la richiesta è da considerarsi ammissibile sotto il profilo soggettivo, in quanto proveniente da un Ente locale territoriale, il Comune di Duino Aurisina, ed in quanto sottoscritta dal legale rappresentante, Vladimir Kukanja, nella sua qualità di Sindaco pro tempore.

AMMISSIBILITÀ OGGETTIVA

Per quanto concerne l'ammissibilità oggettiva, è necessario precisare che alla Sezione non compete una generica funzione consultiva a favore delle amministrazioni controllate, bensì una funzione specifica e limitata alle materie della "contabilità pubblica", da intendersi anche in relazione al rapporto intercorrente tra la funzione medesima e la più ampia funzione di controllo che la legge intesta a questa Sezione regionale della Corte dei conti.

In quest'ottica, deve essere tenuto in attenta considerazione, per quanto attiene alla nozione di "contabilità pubblica" rilevante ai fini dell'esercizio della funzione consultiva, quanto precisato dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti con la deliberazione n. 54/2010, emanata ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 17, comma 31, del d.l. 1.7.2009 n. 78 e quindi ai fini dell'affermazione di un orientamento generale, cui tutte le Sezioni regionali di controllo sono tenute a conformarsi. Le Sezioni Riunite hanno attribuito a tale nozione un significato che,

tenendo conto delle fondamentali distinzioni tra attività di gestione e attività di amministrazione e tra procedimento contabile e procedimento amministrativo, collega la funzione consultiva all'esegesi del sistema dei principi e delle norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale degli enti pubblici.

In secondo luogo, la suddetta deliberazione delle Sezioni Riunite, nell'ottica di una valorizzazione della funzione di coordinamento della finanza pubblica che, parimenti, può essere riconosciuta alla funzione consultiva della Corte dei conti, ha specificato la portata di siffatta nozione, ancorandola espressamente alle tematiche e alle fattispecie idonee a influire, più di altre, non tanto sulla gestione quanto sugli equilibri di bilancio degli enti.

La Sezione regionale in adunanza plenaria, con la delibera n. 27/Sez. Pl. del 5 ottobre 2007, è nuovamente intervenuta sulla materia già oggetto delle precedenti deliberazioni nn. 18/Sez.Pl./2004 e 19/Sez.Pl./2004, fissando i requisiti di ammissibilità delle richieste di motivato avviso e precisando che "le materie di contabilità pubblica sulle quali può esplicarsi l'attività consultiva della Sezione sono quelle tematiche in relazione alle quali essa ritiene di poter utilmente svolgere quella funzione di affermazione di principi attinenti la regolarità contabile e la corretta e sana gestione finanziaria che costituiscono l'essenza del suo ordinario controllo".

Nella citata delibera sono stati indicati gli ulteriori requisiti di ammissibilità oggettiva, costituiti dall'inerenza della richiesta a questioni:

- non astratte e/o di interesse generale;
- relative a scelte amministrative future e non ancora operate;
- per le quali non è pendente un procedimento presso la Procura regionale della Corte dei conti;
- per le quali non è pendente un giudizio avanti ad organi giurisdizionali di qualsiasi ordine;
- per le quali non è pendente una richiesta di parere ad altre autorità od organismi pubblici;
- di cui sia stata data notizia all'organo di revisione economica e finanziaria o, se esistenti, agli uffici di controllo interno.

Tutto ciò premesso, la Sezione rileva che la fattispecie in esame, pur presentando aspetti collegati a scelte gestionali di esclusiva spettanza dell'Ente, presuppone l'interpretazione di norme rilevanti sotto il profilo contabile, per quanto attiene alla corretta individuazione dei limiti previsti in materia di contenimento della spesa di personale, con particolare riferimento al salario accessorio, consentendo, quindi, di ricondurre le questioni prospettate all'ambito della funzione consultiva demandata alla Sezione di Controllo.

MERITO

Il problema interpretativo che sta alla base della richiesta di motivato avviso riguarda i limiti di incremento del Fondo per il salario accessorio. Ai fini di un corretto inquadramento della tematica in esame giova ricordare che il "paletto" posto dalla legge in materia di incremento progressivo del salario accessorio si pone come limite ulteriore all'interno del già delimitato aggregato delle spese di personale (definito ai sensi dell'art.22 della L.R. 18/2015) proprio in ragione della preoccupazione (già fatta propria dalle Sezioni Riunite di questa Corte con

deliberazione 51/CONTR/11) dell'eventuale effetto di automatismo incrementale che una crescita non delimitata delle risorse destinate al salario accessorio potevano determinare sulla massa degli oneri finanziari destinati al personale, ciò, in particolare, in periodi di blocco della contrattazione collettiva. I limiti di incremento del Fondo inizialmente posti dall'art.9 comma 2 bis del DL 78/2010 convertito con modificazioni in l.122/2010 (oggetto del parere di cui alla deliberazione n.70/PAR/2015 di questa Sezione citato nella richiesta) e ripresi dall'art.1 comma 236 della L.208/2015 risultano direttamente applicabili nell'ambito dell'ordinamento regionale sia in quanto dettati ai fini di garantire l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità della spesa (obiettivi che presuppongono un'uniformità di applicazione della normativa contabile e finanziaria alla quale sono chiamate anche tutte le autonomie come affermato dalla Corte Costituzionale nella sentenza n.88/2014) sia in ragione dell'esplicito impegno a concorrere al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica espresso dal Legislatore regionale agli artt. 2 e 3 della L.R. 18/2015 di disciplina della finanza locale. L'art.1 comma 236 della L.208/2015 il quale prevede che "...a decorrere dal 1 gennaio 2016 l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale,...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" risultava essere la norma disciplinante il limite del Fondo da applicare al caso di specie fino alla data di entrata in vigore del D. Lgs. N.75/2017 in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche. L'art. 23, secondo comma, del predetto decreto legislativo, che entrerà in vigore il 22 giugno 2017, stabilisce che, a decorrere dall'1 gennaio 2017, l'ammontare complessivo delle somme destinate annualmente al trattamento accessorio del personale non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2016 e che, a decorrere dalla medesima data, l'art. 1 comma 236 della L.208/2015 viene abrogato. Va data adeguata rilevanza anche a quanto previsto dal successivo terzo comma dell'art. 23, secondo il quale, fermo restando il vincolo predetto, che costituisce, quindi, un tetto invalicabile nell'ottica di invarianza della spesa, 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 di quelli riferiti alle spese di personale, in coerenza con la normativa contrattuale vigente per la medesima componente variabile. Appare evidente come il limite eteronomo riguardi solo la cristallizzazione dell'importo complessivo mentre resta riservata alla valutazione discrezionale dell'ente la decisione sul mantenimento delle risorse per un eventuale nuovo incarico di P.O. (nell'ipotesi che il risparmio derivasse da cessazione del dipendente e non della posizione) laddove necessario o, in alternativa, sull'eventuale destinazione a progetti di produttività o a processi di razionalizzazione dei servizi, tenendo comunque presente che la gestione del Fondo dovrebbe precipuamente rappresentare proprio uno strumento di flessibilità dal quale far derivare una gestione dei costi del personale improntata a conseguire un migliore grado di efficienza. Pertanto, laddove il mantenimento e il conseguente spostamento di risorse non determini una

violazione dei limiti di incremento del Fondo così come stabiliti per il 2017 dall'art. 23 secondo comma del D.Lgs n.75/2017, la destinazione delle componenti non vincolate resta devoluta alla valutazione discrezionale dell'Ente che ne disporrà in ragione della situazione organizzativa peculiare tenendo, peraltro, presente la preminenza della valenza di strumento di miglioramento dell'efficienza e della produttività che dovrebbe essere connaturata alla componente accessoria della retribuzione

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per il Friuli Venezia Giulia esprime il proprio motivato avviso sul quesito riportato in epigrafe nei termini di cui in motivazione.

ORDINA

alla segreteria di procedere all'immediata trasmissione di copia conforme alla presente deliberazione al Sindaco del Comune di Duino Aurisina, di pubblicare la presente deliberazione sul sito web della Sezione e di curare gli adempimenti necessari per la pubblicazione sul sito web istituzionale della Corte dei conti.

Così deciso in Trieste nella camera di consiglio del 21 giugno 2017.

il relatore

f.to Emanuela Pesel Rigo

il Presidente

f.to Antonio Caruso

Depositata in segreteria in data 21 giugno 2017.

Per Il funzionario preposto al Servizio di supporto

f.to Lucia Zacchigna