



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

Deliberazione n. 62/2016/SRCPIE/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, nell'adunanza del 10 maggio 2016, composta dai Magistrati:

Dott.	Mario PISCHEDDA	Presidente
Dott.	Massimo VALERO	Consigliere
Dott.	Adriano GRIBAUDO	Primo Referendario - relatore
Dott.	Cristiano BALDI	Primo Referendario

Vista la richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di **Chivasso (TO)** formulata con nota in data 1.3.2016 e pervenuta per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali (C.A.L.) del Piemonte il 4.3.2016, recante un quesito in materia di contabilità pubblica;

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

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con Regio Decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

Vista la Legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

Visto il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

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, ed in particolare l'art. 7, comma 8;

Visto l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato e modificato dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 17 febbraio 2006, n. 5;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite di questa Corte n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna seduta;

Udito il relatore, dott. Adriano Gribaudo;

FATTO

Con la nota pervenuta presso la Sezione in data 4.3.2016 il Sindaco del Comune di Chivasso (TO) ha rivolto una richiesta di parere in ordine alla questione inerente l'interpretazione dell'articolo 1 comma 236 della legge n. 208/2015 circa l'ammontare dei fondi per le risorse decentrate.

Il Sindaco nella propria istanza premette innanzitutto che l'ente, munito di personale dirigenziale, sta attivando la procedura di cui all'art. 1 commi 130 e segg. legge n. 56/2014 volta alla fusione per incorporazione di un altro comune di minori dimensioni privo di personale con qualifica dirigenziale.

Il sindaco domanda quindi se, in ragione del fatto che il comune minore che attualmente paga le indennità ai funzionari di titolari di posizione organizzativa attingendo direttamente alle risorse di bilancio e non già al Fondo per le risorse decentrate, è possibile, nell'ottica della programmata fusione, procedere ad incrementare tale fondo che, all'esito del procedimento, dovrebbe essere composto dalla somma delle risorse afferenti al Fondo stesso nei due enti ovvero destinando altresì le risorse di bilancio equivalenti a quelle attualmente destinate, nel comune di minore dimensioni, al pagamento delle indennità accessorie.

L'istante in conclusione evidenzia in particolare che, tenendo conto dell'art. 1 comma 236 della l. n. 208/2015 che prevede che il Fondo per le risorse decentrate 2016 e anni successivi non sia superiore a quello del 2015, comunque appare indispensabile in caso di fusione trovare un modo per stabilizzare le risorse.

AMMISSIBILITÀ

La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è prevista dall'art. 7, comma 8, della Legge n. 131 del 2003 che, innovando nel sistema delle tradizionali funzioni della Corte dei conti, dispone che le regioni, i comuni, le province e le città metropolitane possano chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

Con atto del 27 aprile 2004, la Sezione delle Autonomie ha dettato gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, evidenziando, in particolare, i soggetti legittimati alla richiesta e l'ambito oggettivo della funzione.

Preliminarmente occorre dunque valutare l'ammissibilità dell'istanza in oggetto, avendo anche riguardo alle precisazioni fornite dalla Sezione delle Autonomie (delibera 10 marzo 2006, n. 5) e dalle Sezioni Riunite in sede di controllo (delibera 17 novembre 2010, n. 54).

Sotto il profilo soggettivo, la presente richiesta di parere è ammissibile in quanto proviene da un Comune, è stata sottoscritta dal Sindaco, legale rappresentante dell'Ente, come tale capace di manifestarne la volontà, ed è stata trasmessa per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali.

La richiesta di parere si configura ammissibile anche sotto il profilo oggettivo *ratione materiae*, trattandosi di questione attinente la corretta interpretazione da fornirsi alle previsioni di legge in materia di fissazione dei tetti di spesa in materia di risorse necessarie nell'ambito del quadro generale della disciplina della fusione tra enti locali.

Occorre altresì dare atto che il quesito formulato va esaminato esclusivamente astraendo la questione generale inerente la normativa rilevante stante la necessità di evitare che la richiesta di parere sia finalizzata ad ottenere indirizzi di carattere puntuale da parte dell'amministrazione richiedente.

Del resto va rammentato che la Sezione, in conformità al proprio consolidato orientamento, ritiene di poter fornire indicazioni generali ed astratte sull'interpretazione della disciplina applicabile, spettando all'Amministrazione comunale le decisioni concrete da adottare in ordine alla successiva attività gestionale (cfr. sez. reg. contr. Piemonte 16.1.2014 n. 9).

MERITO

In ordine alla risposta da fornire al quesito formulato dal Comune si rileva che il medesimo attiene alla corretta interpretazione da fornirsi alle previsioni legislative in ordine alla disciplina in materia di tetto massimo annuale inerente le risorse destinate al trattamento accessorio del personale.

In particolare il legislatore con il comma 236 dell'art. 1 della legge di stabilità per il 2016 (l. n. 208/2015) ha disposto: *“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.”*.

In virtù di tale previsione il legislatore ha quindi fissato la regola per cui l'entità massima della spesa per trattamento accessorio del personale non può mai superare l'importo fissato per il 2015.

Tale regola deve ovviamente ritenersi di portata generale nel senso che essa include tanto le risorse del bilancio imputate al fondo dai comuni con personale dirigenziale, quanto le risorse stanziare direttamente in bilancio per pagare le indennità dovute ai titolari di posizioni organizzative dai comuni privi di personale dirigenziale, essendo entrambe risorse aventi le medesime caratteristiche e destinazione essendo volte a far fronte alla spesa per il trattamento accessorio del personale.

D'altro canto va osservato che la menzionata disciplina è pressochè riproduttiva di quella già fissata in precedenza dall'art. 9 comma 2 bis del d.l. n. 78/2010, conv. con l. n. 122/2010 in relazione alla quale la Sezione autonomie della Corte dei conti (deliberazione n. 26 del 21.10.2014) ha avuto modo di chiarirne la portata e la riferibilità sia alle risorse destinate al fondo che a quelle stanziare direttamente a bilancio affermando: *“si osserva dunque 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. 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" 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."

Chiarita la portata della norma di cui al citato comma 236 occorre tuttavia evidenziare che il quesito si aggancia strettamente all'ipotesi in cui è necessario fissare il tetto in relazione a due comuni interessati da un processo di fusione e segnatamente da una fusione per incorporazione ai sensi dell'art. 1 comma 130 l. n. 56/2014.

In tale fattispecie occorre evidentemente tenere conto del fatto che la norma in questione è finalizzata al contenimento della spesa di personale ed in particolare a contenere la dinamica retributiva del personale. Tuttavia nell'ipotesi di fusione di più enti preesistenti occorre necessariamente tenere conto che il personale che in precedenza svolgeva servizio nelle distinte organizzazioni amministrative dei rispettivi comuni continuerà a svolgere servizio presso il nuovo ente sicchè la spesa di personale complessiva inizialmente non potrà che essere rappresentata dalla sommatoria delle spese sostenute separatamente dai due enti.

D'altro canto la legge n. 56/2014 nell'ambito delle disposizioni volte a disciplinare la possibile fusione tra enti locali ha previsto espressamente a comma 123 dell'art. 1 che "Le risorse destinate, nell'anno di estinzione del comune, alle politiche di sviluppo delle risorse umane e alla produttività del personale di cui al contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al comparto regioni e autonomie locali del 1° aprile 1999, pubblicato nel supplemento ordinario n. 81 alla Gazzetta Ufficiale n. 95 del 24 aprile 1999, dei comuni oggetto di fusione confluiscono, per l'intero importo, a decorrere dall'anno di istituzione del nuovo comune, in un unico fondo del nuovo comune avente medesima destinazione". Stante la sostanziale identità della destinazione delle risorse volte a confluire nel fondo di cui al CCNL Enti locali 1.4.1999 e delle risorse di bilancio volte a remunerare le indennità delle posizioni organizzative è dunque evidente che in caso di fusione tra enti locali il Fondo destinato al pagamento delle indennità accessorie di personale dell'ente nascente o subentrante a seguito del detto procedimento non potrà essere superiore alla sommatoria dei relativi importi stanziati dagli enti interessati ovvero in un caso la somma del Fondo già costituito dall'ente con personale dirigenziale e nell'altro la somma direttamente stanziata a bilancio per remunerare le posizioni organizzative.

D'altro canto va precisato che un'interpretazione che impedisse all'ente incorporante (ovvero quello di maggiori dimensioni secondo la disciplina dell'art. 1 comma 130 l. n. 56/2014) di superare nel corso del 2016 l'ammontare dell'originario fondo esistente nel 2015, senza tenere conto della spesa (effettuata con risorse tratte direttamente a bilancio) per la remunerazione delle posizioni organizzative dell'ente oggetto di incorporazione non solo sarebbe oltremodo penalizzante per gli enti interessati dal processo di fusione ma darebbe luogo non già ad un contenimento della dinamica retributiva ma ad una drastica riduzione della spesa accessoria di personale eccedente la stessa finalità della

norma. Del resto va rammentato che il legislatore da anni stabilisce una normativa volta a promuovere ed incentivare anche economicamente ogni possibile processo di fusione, del resto la stessa legge n. 208/2015 al comma 17 lett. b) del medesimo articolo 1 ha destinato ulteriori risorse agli enti derivanti da fusioni, sicchè sarebbe del tutto irrazionale ed incoerente con l'assetto normativo vigente un'interpretazione del citato comma 236 che finisse per scoraggiare ogni processo di fusione.

P.Q.M.

Nelle considerazioni che precedono è espresso il parere della Sezione.

Copia del parere sarà trasmessa a cura del Direttore della Segreteria al Consiglio delle Autonomie Locali della Regione Piemonte ed all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

Così deliberato in Torino nelle camere di consiglio del 3 e 10 maggio 2016.

Il Relatore

F.to Dott. Adriano Gribaudo

Il Presidente

F.to Dott. Mario Pischetta

Depositato in Segreteria il 12/05/2016

Il Funzionario Preposto

F.to Dott. Federico Sola