



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

composta dai magistrati:

dott.ssa Simonetta Rosa	Presidente
dott. Luigi Burti	Consigliere
dott.ssa Laura De Rentiis	Primo Referendario
dott. Donato Centrone	Primo Referendario
dott. Paolo Bertozzi	Primo referendario
dott. Cristian Pettinari	Referendario (relatore)
dott. Giovanni Guida	Referendario
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	Referendario
dott. Giordano Lamberti	Referendario

nella camera di consiglio del 6 giugno 2017

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 deliberazione n. 1/pareri/2004 del 3 novembre 2004 con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento e sulla formulazione dei pareri previsti dall'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

vista la nota prot. n. U.0013844 del giorno 7 marzo 2017, pervenuta a questa Sezione in pari data (prot. C.C. n. 6860), con la quale il Presidente della Provincia di Bergamo ha chiesto un parere;

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

udito il relatore, dott. Cristian Pettinari.

RITENUTO IN FATTO

1.- Il Presidente della Provincia di Bergamo - dopo aver ricostruito il quadro normativo rilevante ai fini del riassetto delle province, della ridefinizione delle rispettive dotazioni organiche e del trasferimento del relativo personale (in forza dell'art. 1, commi 96 ss., della legge n. 56 del 2014 e dell'art. 1, commi 421 ss., della legge n. 190 del 2014; cfr. anche la circolare n. 1 del 30 gennaio 2015 dei Ministri per la semplificazione e la pubblica amministrazione e per gli affari regionali e le autonomie), operazione, questa, da concludere entro il 31 dicembre 2016, che ha condotto in via ordinaria ad una riduzione della dotazione organica di detti enti tramite il ricollocamento

presso altri enti o il prepensionamento del personale soprannumerario - ricorda che il comma 236 dell'art. 1 della legge n. 208 del 2015 stabilisce che "(n)elle 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".

Ciò posto, l'ente chiede a questa Sezione se, nel rispetto del quadro normativo vigente e delle regole di bilancio e di contabilità pubblica, "l'ammontare complessivo delle risorse destinate al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, degli enti di area vasta debba, a valere sull'esercizio in corso, essere ridotto in misura proporzionale alla riduzione non solo del personale in servizio, che copriva posti previsti nella dotazione organica come rideterminata, ma anche in misura proporzionale al personale soprannumerario e cessato, nel corso del precedente esercizio, per mobilità, per prepensionamento o per altre cause".

CONSIDERATO IN DIRITTO

1.- Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla riconducibilità della richiesta proveniente dalla Provincia di Bergamo 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 loro 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 la Provincia rientra nel novero degli enti contemplati dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003 e che il Presidente della Provincia, 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; la 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.

3.2.- Con specifico riferimento alla richiesta oggetto della presente pronuncia, complessivamente intesa nei suoi profili sostanziali, la Sezione osserva che essa, per come formulata, può essere esaminata nel merito, in quanto pone un quesito che riguarda l'interpretazione e l'applicazione di disposizioni finanziarie in materia di spesa di personale, rispetto a cui questa

Corte ha costantemente affermato la propria competenza *ex art. 7*, comma 8, della legge n. 131 del 2003 (v. per tutte le deliberazioni della Sezione delle Autonomie nn. 19, 26 e 28 del 2015; le deliberazioni di questa Sezione nn. 445/2015/PAR e 101/2016/QMIG; la deliberazione della Sezione regionale di controllo per il Veneto n. 378/2016/PAR).

4.- In via preliminare, la Sezione precisa che le decisioni conseguenti, in materia di spesa per il personale, attengono al merito dell'azione amministrativa e rientrano, pertanto, nella piena ed esclusiva discrezionalità e responsabilità dell'ente, che potrà orientare la propria decisione in base alle conclusioni contenute nel parere della Sezione.

5.- Sempre in via preliminare, la Sezione ritiene di aderire alla prospettazione della Sezione regionale di controllo per la Regione Emilia-Romagna circa la perdurante vigenza dell'art. 1, comma 236, della legge n. 208 del 2015, anche allo spirare dei termini previsti dalla legge delega n. 124 del 2015: l'aver inserito una sintetica motivazione nel comma 236 – la cui *ratio* consiste nel porre un tetto all'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale – per contestualmente evidenziare, oltre alla finalità di contenimento della spesa pubblica chiaramente perseguita, come tale misura sia stata adottata anche nell'ottica di una migliore attuazione delle due riforme considerate, oggetto delle deleghe contenute negli artt. 11 e 17 della legge n. 124 del 2015, riguardanti interi settori della Pubblica Amministrazione, non può infatti essere considerato quale condizionamento, *ab initio*, dell'efficacia di un provvedimento legislativo; il tema della perdurante vigenza del comma 236 deve dunque essere considerato nei termini di stretto riferimento a quanto previsto dall'art. 15 delle disposizioni preliminari al Codice civile, secondo cui “(l)e leggi non sono abrogate che da leggi posteriori per dichiarazione espressa del legislatore, o per incompatibilità tra le nuove disposizioni e le precedenti o perché la nuova legge regola l'intera materia già regolata dalla legge anteriore” (v. deliberazione n. 23/2017/PAR). Non si può dunque che ritenere che il predetto comma 236, in assenza di un ulteriore provvedimento normativo specificamente volto ad abrogare la pregressa disciplina o a regolare nuovamente la materia, sia tuttora vigente, peraltro come ritenuto anche dall'ente richiedente, che non ha mosso al riguardo osservazione alcuna.

6.- Venendo al merito della richiesta di parere avanzata dalla Provincia di Bergamo, si deve preliminarmente ricordare che l'art. 1, comma 236, della legge n. 208 del 2015 – con il quale viene sostanzialmente riproposta la struttura normativa dell'art. 9, comma 2-bis, del decreto legge n. 78 del 2010, di modo che un primo referente ermeneutico della nuova disposizione può già essere ritrovato nell'attività consultiva di questa Corte formatasi nella vigenza di quella norma – stabilisce che “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”.

Al riguardo, va in primis rilevato che il comma 236 fissa l'entità massima della spesa per il trattamento accessorio del personale che non potrà, quindi, superare l'importo fissato per il 2015, anno a cui, con regola di portata generale, dovranno fare riferimento tutti i fondi degli anni successivi (cfr. Sezione delle autonomie, deliberazione n. 14/SEZAUT/2016/QMIG; Sezione regionale di controllo per il Piemonte, deliberazione n. 62/2016).

Un ulteriore elemento di novità ravvisabile nella disposizione in esame è costituito dal fatto che nel conteggio del personale in servizio è possibile includere anche i dipendenti assumibili ai sensi della normativa vigente. Detta disposizione infatti contiene, in linea generale, un inciso finale che fa riferimento alla necessità di tenere “conto del personale assumibile ai sensi della normativa vigente” (v. su tale ultimo alinea, questa Sezione, deliberazione n. 123/2016; Sezione regionale di controllo della Liguria, deliberazione n. 73/2016). Tuttavia tale previsione – che stabilisce un correttivo alla proporzionalità della riduzione dei fondi per la contrattazione decentrata per il caso in cui, a fronte di una riduzione del personale, si registri anche l'assunzione di altro personale nei limiti del turnover consentito dalla normativa vigente” – deve essere, nella fattispecie, armonizzata con le specifiche disposizioni derogatorie del turnover introdotte dal legislatore per le province (v. l'art. 1, comma 420, della legge n. 190 del 2014).

8.- Ciò premesso, la Sezione, sulla base della *ratio* della disposizione richiamata, ritiene dunque che l'automatica riduzione, in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio, dell'importo determinato per l'anno 2015 delle risorse destinate al trattamento accessorio del personale vada anche riferita al personale cessato in virtù dello speciale procedimento di riallocazione del personale delle province, in forza della ridefinizione della dotazione organica operata ai sensi dei commi 421 ss. dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014. Ciò anche in considerazione del fatto che la lettera a) del comma 96 dell'art. 1 della legge n. 56 del 2014, richiamato e reso applicabile anche al procedimento di riallocazione del personale disciplinato dai commi 421 ss. dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014, stabilisce espressamente che: i) il personale così trasferito mantiene la posizione giuridica ed economica, con riferimento alle voci del trattamento economico fondamentale e accessorio, in godimento all'atto del trasferimento, nonché l'anzianità di servizio maturata; ii) le corrispondenti risorse sono trasferite all'ente destinatario (in particolare, la disposizione specifica che quelle destinate a finanziare le voci fisse e variabili del trattamento accessorio, nonché la progressione economica orizzontale, secondo quanto previsto dalle disposizioni contrattuali vigenti, vanno a costituire specifici fondi, destinati

esclusivamente al personale trasferito, nell'ambito dei più generali fondi delle risorse decentrate del personale); *iii*) i compensi di produttività, la retribuzione di risultato e le indennità accessorie del personale trasferito rimangono determinati negli importi goduti antecedentemente al trasferimento e non possono essere incrementati fino all'applicazione del contratto collettivo decentrato integrativo sottoscritto conseguentemente al primo contratto collettivo nazionale di lavoro stipulato dopo la data di entrata in vigore della predetta legge.

È dunque evidente che, laddove si optasse per una lettura diversa (ovvero della non considerazione delle cessazioni *ex* commi 96 dell'art. 1 della legge n. 56 del 2014 e 423 ss. dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014 ai fini della quantificazione del fondo *ex* comma 236 dell'art. 1 della legge n. 208 del 2015), si avrebbe, in virtù delle disposizioni richiamate, un aumento della spesa del personale accessorio per il complessivo comparto enti pubblici locali, contrariamente alla *ratio* di contenimento della spesa pubblica espressa dal richiamato comma 236.

6.- Spetta alla Provincia di Bergamo, sulla base dei principi espressi dalla giurisprudenza contabile, oltre che da questo stesso parere, valutare la fattispecie concreta al fine di addivenire, nel caso di specie, al migliore esercizio possibile del proprio potere di autodeterminazione in riferimento alla predetta spesa per il personale, sempre nel rispetto dei vigenti vincoli di legge.

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
9 giugno 2017

Il Direttore della Segreteria
(Dott.ssa Daniela Parisini)