



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA

La Sezione, composta dai magistrati:

Enrico Torri	Presidente
Carlo Picuno	Consigliere, <i>relatore</i>
Giovanni Natali	Referendario
Nunzio Mario Tritto	Referendario
Daniela Piacente	Referendario
Antonio Marsico	Referendario
Lucia Minervini	Referendario
Giovanna Olivadese	Referendario

ha adottato la seguente

DELIBERAZIONE

vista la richiesta di parere avanzata dal Sindaco del Comune di Casarano (LE) con nota prot. n. 41363 del 30.11.2021, trasmessa via pec e assunta in data 30.11.2021 al protocollo della Sezione n.7408;

udito il relatore dott. Carlo Picuno nella camera di consiglio del 12.01.2022, convocata con ordinanza n. 1/2022, svolta in video conferenza mediante collegamenti da remoto a mezzo della piattaforma *Teams*, ai sensi del decreto del Presidente della Corte dei conti n. 341 del 31.12.2021.

Ritenuto in

FATTO

Con la nota citata è stata formulata una richiesta di parere *ex art. 7, comma 8* della l. n. 131/2003 in materia di applicabilità dei limiti alla spesa per il trattamento accessorio del personale degli enti locali. In particolare, l'Ente

istante, nell' evidenziare che "...il Comune di Casarano è ente capofila dell'Ambito Territoriale Sociale, giusta Convezione ex art. 32 del TUEL, di cui fanno parte i Comuni di Casarano, Collepasso, Matino, Parabita, Ruffano, Supersano e Taurisano. La responsabilità dell'Ufficio di Piano dell'Ambito è stata affidata con decisione del Coordinamento Istituzionale ad una dipendente del Comune di Casarano, di Cat. D, che è anche titolare di una delle nove Posizioni Organizzative dell'Ente.

Questa Amministrazione, che per Statuto è priva di personale di qualifica dirigenziale, per cui le responsabilità gestionali sono attribuite dal Sindaco ai Responsabili di posizione organizzativa, vorrebbe affidare a tale dipendente la responsabilità esclusiva dell'Ufficio del Piano di Zona, creando una nuova posizione organizzativa con un'autonoma pesatura e relativa indennità di responsabilità, che andrebbe posta a carico delle risorse ministeriali/regionali/comunali che finanziano i progetti di competenza dell'Ambito Territoriale Sociale." chiede di conoscere se "Alla luce delle limitazioni sulla spesa per salario accessorio, ivi inclusa la spesa per la retribuzione di posizione e di risultato delle aree di posizione organizzativa, imposte al trattamento accessorio del personale di cui all'art. 23, c.2, del D. Lgs. 75/2017, secondo cui "a decorrere dal 1° gennaio 2017, l'ammontare complessivo delle risorse destinate al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni pubbliche di cui all'art.1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165, non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2016 si chiede il parere di codesta rispettabile Corte, sulla possibilità di creare una nuova posizione organizzativa per la sola gestione delle attività inerenti il Piano Sociale di Zona, la cui sfera di azione si svolge a beneficio dei sette comuni associati e soggiace alle direttive del Coordinamento Istituzionale, estraneo ed indipendente rispetto agli organi di governo comunali.

Si consideri, a tal fine, che la spesa per la retribuzione di posizione e di risultato di tale posizione organizzativa andrebbe posta a carico delle risorse destinate al finanziamento del Piano Sociale di Zona, provenienti da fondi ministeriali, regionali o comunali (quote di cofinanziamento dei comuni associati)."

Considerato in

DIRITTO

1. Nel quadro delle misure volte a realizzare l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla l. cost. 18.10.2001, n. 3 («Modifiche al titolo

V della parte seconda della Costituzione»), l'art. 7, comma 8 della l. 5.6.2003, n. 131 ha previsto la possibilità per regioni, province, comuni e città metropolitane di richiedere alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti *«pareri in materia di contabilità pubblica»*.

2. Di recente la Sezione delle autonomie (deliberazione n. 11/SEZAUT/2020/QMIG), nel perimetrare l'ambito entro il quale può legittimamente esercitarsi la funzione consultiva intestata al giudice contabile dalla disposizione in esame, ha richiamato le coordinate ermeneutiche espresse fin dall'atto di indirizzo approvato nell'adunanza del 27.4.2004 (*«Indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva»*) e dalla deliberazione n. 5/AUT/2006 - integrati dalle deliberazioni n. 13/SEZAUT/2007, n. 9/SEZAUT/2009, n. 3/SEZAUT/2014/QMIG, n. 4/SEZAUT/2014/QMIG e n. 24/SEZAUT/2019/QMIG - con cui sono stati esplicitati i requisiti 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, penale, amministrativa e contabile) indicanti i caratteri di specializzazione funzionale che caratterizzano la Corte dei conti in sede consultiva.

In tale circostanza, con riferimento alla legittimazione soggettiva è stato ribadito il carattere tassativo dell'elencazione degli enti titolati a formulare richieste di parere, individuati in regioni, province, comuni e città metropolitane, i quali esercitano tale possibilità attraverso i rispettivi legali rappresentanti *pro-tempore* ovvero tramite il consiglio delle autonomie locali (CAL), se istituito, in caso di richiesta di parere alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

Quanto alla verifica dell'ammissibilità oggettiva delle richieste di pareri, è stato rimarcato che *«anche le Sezioni riunite di questa Corte (deliberazione n. 54/CONTR/2010) hanno avuto modo di precisare che alle Sezioni regionali di controllo non è stata attribuita una funzione di consulenza di portata generale, bensì limitata unicamente alla "materia di contabilità pubblica". Dato che qualsiasi attività amministrativa può avere riflessi finanziari, è stato ritenuto che, ove non si adottasse una nozione strettamente tecnica di detta materia, si incorrerebbe in una dilatazione*

dell'ambito oggettivo della funzione consultiva tale da rendere le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti organi di consulenza generale dell'amministrazione pubblica.

Pertanto, la nozione di contabilità pubblica – come ampiamente evidenziato da questa Sezione nelle deliberazioni n. 5/SEZAUT/2006 e 3/SEZAUT/2014/QMIG - anche se da intendersi in continua evoluzione in relazione alle materie che incidono direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio, non può ampliarsi al punto da ricomprendere qualsivoglia attività degli Enti che abbia, comunque, riflessi di natura finanziaria e/o patrimoniale. Se è vero, infatti, che ad ogni provvedimento amministrativo può seguire una fase contabile, attinente all'amministrazione di entrate e spese ed alle connesse scritture di bilancio, è anche vero che la disciplina contabile si riferisce solo a tale fase discendente, distinta da quella sostanziale, antecedente, del procedimento amministrativo, non disciplinata dalla normativa contabile.

La richiesta di parere deve, poi, connotarsi per il carattere della generalità ed astrattezza e non deve implicare valutazioni inerenti i comportamenti amministrativi da porre in essere.

L'oggetto del parere, inoltre, non deve riguardare indagini in corso della Procura regionale od eventuali giudizi pendenti innanzi alla Sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti, e, in ogni caso «la funzione consultiva di questa Corte non può espletarsi in riferimento a quesiti che riguardino comportamenti amministrativi suscettibili di valutazione della Procura della stessa Corte dei conti o di altri organi giudiziari, al fine di evitare che i pareri prefigurino soluzioni non conciliabili con successive pronunce dei competenti organi della giurisdizione (ordinaria, amministrativa, contabile o tributaria). La funzione consultiva della Corte dei conti, infatti, non può in alcun modo interferire e, meno che mai, sovrapporsi a quella degli organi giudiziari» (deliberazione n. 24/SEZAUT/2019/QMIG). Diversamente opinando, detta funzione si tradurrebbe in una atipica (e non consentita) attività di consulenza preventiva sulla legittimità dell'operato amministrativo, che potrebbe essere ipoteticamente attivata al fine di preconstituire una causa giustificativa di esonero di responsabilità. In proposito, si ricorda che l'art. 69, comma 2, del d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174, recante il Codice di giustizia contabile, nel disciplinare le ipotesi di archiviazione del fascicolo istruttorio da parte del P.M. erariale, stabilisce espressamente l'assenza di

colpa grave anche quando «l'azione amministrativa si è conformata al parere reso dalla Corte dei conti in via consultiva, in sede di controllo e in favore degli enti locali nel rispetto dei presupposti generali per il rilascio dei medesimi».

3. Ciò posto, in linea con le indicazioni richiamate, deve concludersi per:

- *l'ammissibilità soggettiva*, provenendo la richiesta di parere da uno degli enti territoriali tassativamente legittimati all'attivazione della funzione consultiva in esame ed essendo stata la medesima formulata dal Sindaco, organo rappresentativo dell'ente (*ex art. 50, comma 2, del d.lgs. 18.8.2000, n. 267, TUEL*);

- *l'ammissibilità oggettiva* **limitatamente agli aspetti strettamente connessi alla materia della contabilità pubblica** del quesito formulato, come verrà in seguito meglio esplicitato, con specifico riferimento, pertanto, agli aspetti: *i)* concernenti l'interpretazione di disposizioni regolanti una materia, quella dell'ambito di applicazione dei limiti sulla spesa per salario accessorio del personale titolare di posizioni organizzative, certamente riconducibile alla contabilità pubblica (e, in particolare alla gestione delle spese); *ii)* non interferisce, per quanto consta, con le funzioni giurisdizionali del giudice contabile né con quelle di altre magistrature; *iii)* è suscettibile di essere ricondotto su un piano di generalità e astrattezza; come infatti ricordato, l'attività consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti prescinde dalla fattispecie a cui si riferisce la richiesta di parere e fornisce soluzioni in termini di stretto principio.

4. Il collegio deve in via preliminare escludere la possibilità di pronunciarsi sulla parte di richiesta di parere afferente alla "*..possibilità di creare una nuova posizione organizzativa per la sola gestione delle attività inerenti il Piano Sociale di Zona..*": è evidente che tale questione involve l'esercizio delle prerogative di cui all'art. 50 TUEL da parte del Sindaco impingendo in attività discrezionale sulla quale il collegio non ritiene sussistere le sopra richiamate condizioni di ammissibilità.

5. Nei limiti anzidetti e passando al merito, il quesito verte sull'estensione dei limiti di spesa di cui all'art. 23, c.2, del D. Lgs. 75/2017,

secondo cui "a decorrere dal 1° gennaio 2017, l'ammontare complessivo delle risorse destinate al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni pubbliche di cui all'art.1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165, non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2016" tenendo in considerazione che *"..la spesa per la retribuzione di posizione e di risultato di tale posizione organizzativa andrebbe posta a carico delle risorse destinate al finanziamento del Piano Sociale di Zona, provenienti da fondi ministeriali, regionali o comunali "*. Sul punto il collegio osserva che la norma richiamata pone un limite all'ammontare complessivo delle risorse da destinare al trattamento accessorio del personale in servizio presso pubbliche amministrazioni, non distinguendo fra quelle che trovano la loro fonte di finanziamento nei fondi per la contrattazione integrativa previsti dai vari contratti collettivi nazionali di comparto e quelle finanziate direttamente a carico del bilancio delle amministrazioni (sul punto, cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 26/2014/QMIG). Pertanto, il "tetto" al trattamento accessorio è costituito dall'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale di ciascun Ente Locale, determinato per l'anno 2016 (sulle modalità di computo Sezione controllo Marche delibera n. 31/PAR/2019).

Come osservato su fattispecie analoga dalla Sezione di controllo per la regione Liguria della Corte dei conti *"Sul piano della contrattazione collettiva, il CCNL relativo al personale del comparto Funzioni Locali per il triennio 2016-2018, stipulato il 21 maggio 2018, ha uniformato il finanziamento delle posizioni organizzative degli Enti Locali privi di dirigenti e di quelli con dirigenza. Infatti, nei contratti collettivi nazionali di lavoro del comparto anteriori a quello stipulato il 21 maggio 2018 (CCNL del 31 marzo 1999 e CCNL di settore del 1° aprile 1999) le indennità di posizione organizzativa attribuite dagli Enti Locali privi di dirigenti erano finanziate direttamente a carico del bilancio, senza transitare per le risorse destinate annualmente alla costituzione dei fondi per la contrattazione integrativa, sui quali, invece, gravavano le risorse destinate a finanziare le indennità attribuite alle posizioni organizzative degli Enti Locali con dirigenza. Il nuovo CCNL prevede, invece, una omogeneizzazione del finanziamento della retribuzione accessoria delle posizioni organizzative per entrambe*

le tipologie di amministrazioni, atteso che *“le risorse destinate alla retribuzione di posizione e di risultato delle posizioni organizzative sono corrisposte a carico dei bilanci degli enti”* (art. 15, comma 5). L’art. 67, comma 1, inoltre, dispone che *“A decorrere dal 2018, il Fondo risorse decentrate, è costituito da un unico importo consolidato di tutte le risorse decentrate stabili (.....) relative all’anno 2017, come certificate dal collegio dei revisori (...). Le risorse di cui al precedente periodo confluiscono nell’unico importo consolidato al netto di quelle che gli enti hanno destinato, nel medesimo anno, a carico del Fondo, alla retribuzione di posizione e di risultato delle posizioni organizzative.”* Peraltro *“La differente modalità di copertura finanziaria non ha inciso, tuttavia, sul limite di finanza pubblica da osservare ai sensi dell’art. 23, comma 2 del D. Lgs. n. 75/2017. Infatti, l’art. 67, comma 7 del nuovo CCNL, sopra menzionato, ha confermato, in modo esplicito, che “la quantificazione del Fondo risorse decentrate e di quelle destinate agli incarichi di posizione organizzativa, di cui all’art. 15, comma 5, deve comunque avvenire, complessivamente, nel rispetto dell’art. 23, comma 2 del D. Lgs. n. 75/2017 (Sezione regionale di controllo Basilicata n. 2/2019/PAR, Sezione controllo Lombardia, n. 200/2018/PAR). (Sezione controllo per la regione Liguria del.n.56/2019/PAR).*

Si può pertanto concludere che il limite di cui all’art. 23 co. 2 del D.Lgs. n. 75/2017 rimane invalicabile anche per gli incrementi delle posizioni organizzative previsti nella nuova disciplina della contrattazione collettiva che li pone a carico del bilancio per tutti gli enti locali, siano essi privi o meno di dirigenza. Stante la *“sostanziale continuità teleologica esistente tra i diversi tetti di spesa”* (cfr. Sezione delle Autonomie delibera n. 20/2017), si deve ritenere che l’art. 23 co. 2 si inserisca *“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. Tale norma è da considerare, quindi, di stretta interpretazione e non sono consentite limitazioni del suo nucleo precettivo in contrasto con il valore semantico dell’espressione normativa utilizzata”* (Sezione delle Autonomie, delibera n. 26/2014, cit.).

6. Le conclusioni di cui sopra non possono mutare nemmeno in considerazione della provenienza delle risorse atteso che non sussistono i presupposti individuati

dalla giurisprudenza contabile al fine dell'esclusione dal limite del trattamento accessorio delle spese etero finanziate.

La sottrazione dal limite anzidetto, infatti, è consentita solo nei seguenti casi:

a) compensi accessori volti a remunerare prestazioni professionali tipiche, di personale dipendente individuato o individuabile, che l'ente dovrebbe altrimenti acquisire all'esterno con costi aggiuntivi per il proprio bilancio (Sezioni Riunite, delibera n. 51/CONTR/2011);

b) economie provenienti dai piani triennali di razionalizzazione e riqualificazione della spesa di cui ai commi 4 e 5 dell'art. 16 del d.l. n. 98/2011 (Sezione delle Autonomie, delibera n. n. 2/SEZAUT/2013/QMIG);

c) entrate di provenienza esterna qualificate da un vincolo di destinazione alla componente variabile del trattamento accessorio (Sezione Autonomie delibera n. 26/QMIG/2014);

d) compensi corrisposti a valere sui fondi strutturali e di investimento europei (SIE) in conformità con l'art. 15 del CCNL 1° aprile 1999 e con le norme del diritto nazionale e dell'Unione europea, per l'attuazione di progetti di valorizzazione della produttività individuale del personale regionale addetto alla gestione e al controllo dei fondi comunitari, selezionati dall'Autorità di gestione nel contesto degli accordi di partenariato al fine di migliorare la capacità di amministrazione e di utilizzazione dei predetti fondi, ai sensi degli artt. 5 e 59 del Reg. (UE) n. 1303/2013, a condizione che siano congruamente predeterminati nel loro ammontare e siano diretti ad incentivare l'impiego pertinente, effettivo e comprovabile di specifiche unità lavorative in mansioni suppletive rispetto all'attività istituzionale di competenza (Sezione delle Autonomie delibera n. 20/QMIG/2017);

e) più in generale, al verificarsi delle seguenti condizioni: le risorse impiegate devono essere totalmente coperte dalla fonte esterna; le risorse devono esaustivamente remunerare sia lo svolgimento delle funzioni sia il trattamento accessorio; l'ente interessato dovrà verificare sia a preventivo che a consuntivo l'effettiva capienza delle somme disponibili prima di poter riservare (a preventivo) somme per il salario accessorio e a (consuntivo) di poter erogare compensi (Sezione delle Autonomie delibera n. 23/QMIG/2017 con riferimento all'utilizzo del contributo dell'AGCM per il

finanziamento del trattamento accessorio del personale adibito all'esercizio delle funzioni da esso delegate).

P.Q.M.

nelle esposte considerazioni è il parere della Sezione.

La presente deliberazione sarà trasmessa, a cura della Segreteria, all'Amministrazione interessata.

Così deliberato nella camera di consiglio del 12.01.2022.

Il Magistrato relatore

F.to Carlo PICUNO

Il Presidente

F.to Enrico TORRI

Depositata in Segreteria il 12 gennaio 2022

Il Direttore della Segreteria

F.to Salvatore Sabato