



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott.ssa Sonia Martelli	Presidente
dott.ssa Laura De Rentiis	Consigliere
dott.ssa Vittoria Cerasi	Consigliere
dott.ssa Maura Carta	Consigliere
dott.ssa Alessandra Cucuzza	I Referendario
dott. Marco Ferraro	I Referendario
dott. Giuseppe Vella	Referendario
dott.ssa Rita Gasparo	Referendario
dott. Francesco Liguori	Referendario
dott.ssa Valeria Fusano	Referendario (Relatore)
dott.ssa Adriana Caroselli	Referendario
dott. Francesco Testi	Referendario
dott.ssa Giulia Ruperto	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio del 14 dicembre 2022 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

Sulla richiesta di parere del comune di Bovisio Masciago (MB)

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, recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3", in particolare l'art. 7, comma 8;

VISTA la richiesta di parere acquisita al protocollo pareri di questa Sezione, n. 55 del 23 novembre 2022, sottoscritta dal Sindaco del comune di Bovisio Masciago;

VISTA l'ordinanza n. 98/2022, con la quale il Presidente della Sezione ha convocato l'odierna adunanza;

UDITO il relatore, dott.ssa Valeria Fusano.

PREMESSO IN FATTO

Il Sindaco del comune di Bovisio Masciago ha formulato un quesito sulla *“corretta applicazione di quanto previsto dall'art. 33, comma 2, del Decreto Legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito nella Legge 28 giugno 2019, n. 58, in materia di limite del trattamento accessorio del personale in caso di prima istituzione della dirigenza”*.

In particolare, dopo aver premesso che l'Ente sta attuando una riorganizzazione della struttura burocratica, con l'istituzione nei ruoli dell'Amministrazione di figure dirigenziali a capo delle singole Aree e la sostituzione degli attuali incarichi di posizione organizzativa (questi ultimi *“destinati ad ed essere ridefiniti e ridimensionati, sia in termini di responsabilità che dal punto di vista economico”*) e che la spesa per le nuove figure dirigenziali risulta sostenibile dal punto di vista finanziario, si chiede *“se sussista la possibilità, rispetto alle fattispecie illustrate in premessa di prima istituzione delle posizioni dirigenziali e/o organizzative, di rideterminare il limite complessivo 2018 del trattamento accessorio del personale”*.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Preliminarmente, occorre verificare se la richiesta di parere presenti i necessari requisiti di ammissibilità di cui all'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, sia sotto il profilo soggettivo, con riferimento alla legittimazione dell'organo richiedente, sia sotto il profilo oggettivo, concernente l'attinenza del quesito posto alla materia della contabilità pubblica.

1.1. In punto di ammissibilità soggettiva, l'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 ha previsto la possibilità, per le Regioni, di chiedere alle Sezioni regionali di controllo pareri in materia di contabilità pubblica e che *“analoghe richieste possono essere*

formulate, di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche da Comuni, Province e Città metropolitane”.

Sotto il profilo in esame, la richiesta di parere risulta ammissibile, in quanto formulata dal Sindaco del comune istante, nella sua qualità di legale rappresentante pro tempore dell’Ente, ai sensi dell’art. 50 TUEL.

1.2. Sotto il profilo oggettivo occorre premettere che la funzione consultiva della Corte non può essere intesa come consulenza generale, ma è circoscritta dalla legge alla materia della contabilità pubblica. Inoltre, come ripetutamente precisato dalla giurisprudenza contabile, l’attività consultiva non può riferirsi a casi concreti o ad atti gestionali, già adottati o da adottare da parte dell’Ente (si vedano, *ex multis*, le deliberazioni di questa Sezione n. 309/2018/PAR; n. 108/2018/PAR; n. 99/2017/PAR; n. 12/2017/PAR) e risolversi, per tale via, in un’inammissibile ingerenza nella concreta attività dell’ente e, in ultima analisi, in una compartecipazione all’amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza della Corte dei conti quale organo magistratuale.

In tal quadro, la richiesta di parere qui in esame si configura ammissibile limitatamente ai profili, di ordine generale ed astratto, relativi all’interpretazione della normativa in tema di contabilità pubblica, sicché la Sezione si limiterà ad affrontare la questione generale dell’ambito di applicazione della disciplina di cui al già menzionato art. 33, co. 2, ultima parte, del decreto legge 30 aprile 2019, n. 34 (convertito in legge 28 giugno 2019, n. 58), in materia di trattamento accessorio del personale.

2. Nel merito, come accennato in premessa, il comune di Bovisio Masciago chiede di sapere se, in presenza di una riorganizzazione della struttura burocratica dell’Ente, che preveda l’istituzione *ex novo* di figure dirigenziali e la ridefinizione delle posizioni organizzative esistenti, l’art. 33, co. 2, del citato D.L. n. 34/2019 consenta l’adeguamento del limite del trattamento accessorio di cui all’art. 23, co. 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75 (c.d. decreto Madia).

Come noto, la norma da ultimo citata ha posto il principio dell’invarianza del trattamento accessorio del personale delle amministrazioni pubbliche, prevedendo che *“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”.

Il limite posto dalla disposizione risulta inciso, oltre che dall’art. 11 bis, comma 2, del D.L. n. 135/2018, dall’art. 33, co. 2, ultima parte, del menzionato D.L. n. 34/2019, a mente del quale *“il limite al trattamento accessorio del personale di cui all' articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, è adeguato, in aumento o in diminuzione, per garantire l'invarianza del valore medio pro-capite, riferito all'anno 2018, del fondo per la contrattazione integrativa nonché delle risorse per remunerare gli incarichi di posizione organizzativa, prendendo a riferimento come base di calcolo il personale in servizio al 31 dicembre 2018”.*

Più precisamente, mentre la prima delle previsioni citate si riferisce ai soli comuni privi di dirigenza e ha consentito un limitato adeguamento delle indennità dei soggetti titolari di posizione organizzativa già esistenti alla data di entrata in vigore del CCNL sottoscritto nel 2018 (fra le ultime, Corte dei conti, Sez. reg. controllo Lombardia, deliberazione n. 119/2022/PAR); la più recente disposizione del 2019 si inserisce nell’ambito del nuovo sistema delle assunzioni, basato sulla sostenibilità finanziaria della spesa per il personale, prevedendo la possibilità di modulare il tetto del trattamento accessorio dei dipendenti degli enti territoriali in presenza di variazioni della dotazione organica.

Più nel dettaglio, al fine di evitare che le nuove assunzioni di personale a tempo indeterminato si traducano in una penalizzazione della retribuzione accessoria del personale già in servizio, la norma consente un adeguamento del limite posto dall’art. 23, co. 2, del d. lgs. n. 75/2017, commisurato in ragione dell’esigenza di mantenere il valore medio *pro-capite* riconosciuto al personale in servizio al 31 dicembre 2018.

Da quanto precede, discende che un incremento del trattamento accessorio del personale determinato per il 2016 è possibile solo al ricorrere della condizione prevista dalla legge, data dall’incremento del numero dei dipendenti in servizio al 31 dicembre 2018 (così Corte dei conti, Sez. reg. controllo Marche, deliberazione n. 22/2022/PAR, secondo cui *“consegue, nei comuni in cui il numero dei dipendenti è aumentato rispetto*

all'anno 2018, la possibilità di incrementare le risorse per il salario accessorio comprese le risorse eventualmente destinate alle posizioni organizzative”), in misura proporzionale alle unità di personale assunte per comparto di appartenenza.

Come precisato dalla recente giurisprudenza contabile, l'adeguamento del limite al trattamento accessorio del personale *ex art. 33, co. 2, del D.L. n. 34/2019* include, oltre al trattamento accessorio delle posizioni organizzative (Corte dei conti, Sez. reg. controllo Lombardia, deliberazione n. 95/2020/PAR), quello riservato ai dirigenti, stante l'espresso richiamo alle relative risorse contenuto nel decreto Madia (Corte dei conti, Sez. reg. controllo Sardegna, deliberazione n. 27/2021/PAR).

La conclusione, pienamente condivisa da questo Collegio, non ha immediate ricadute in termini di adeguamento del limite al trattamento accessorio del personale in caso di prima istituzione delle posizioni dirigenziali da parte dell'Ente.

In simili ipotesi non viene infatti in rilievo l'esigenza di garantire il salario accessorio medio riconosciuto al personale al 31 dicembre 2018 in presenza di un incremento della dotazione organica, quanto, piuttosto, la necessità di (ri)determinare, in via "figurativa", il valore (e il conseguente limite) della spesa per il trattamento accessorio *ex art. 23, co. 2, del d.lgs. n. 75/2017*.

A tale scopo, in assenza di un parametro storico (valore del 2016), può farsi utilmente riferimento alle indicazioni fornite dall'ARAN e recepite nell'art. 57, co. 5, del CCNL del 17 dicembre 2020, secondo cui *“gli enti di nuova istituzione o che istituiscano per la prima volta la qualifica dirigenziale valutano, anche basandosi su valori di riferimento tratti da medie retributive relative ad altri enti, l'entità delle risorse necessarie per la prima costituzione del fondo e ne individuano la relativa copertura nell'ambito delle capacità del bilancio, nel rispetto dei limiti finanziari previsti dalle vigenti disposizioni di legge”*.

Come chiarito dalla già citata deliberazione n. 27/2021/PAR della Sezione di controllo per la Sardegna, infatti, *“la soluzione appare condivisibile, non solo perché non se ne potrebbe rinvenire alcun'altra in alternativa, ma anche perché connotata da razionalità nell'individuazione del possibile criterio oggettivo cui fare riferimento per la costituzione del Fondo stesso. Non appare ultroneo considerare che siffatto criterio alternativo appare in linea con quanto stabilito, in via di principio, dalla Sezione delle Autonomie di questa Corte con*

deliberazione n. 17/2019 (con orientamento confermato dalle Sezioni territoriali - Sezione Toscana, n. 277/2019) secondo la quale, così come gli enti locali possono procedere in autonomia alla programmazione delle risorse da destinare al potenziamento del personale, nei limiti delle risorse disponibili, altrettanto possono fare per determinare la misura del salario accessorio, purché siano tenuti in considerazione i limiti di legge: limiti che, nel caso di specie risultano rispettati col criterio estensivo proposto dall'ente locale. Inoltre, come affermato dalla Sezione delle Autonomie (con deliberazione n. 1/2017) per una fattispecie invero differente, ma comunque concernente i limiti di spesa per il personale (nel caso specifico previsti dall'art. 9, comma 28[^] del D.L. n. 78/2010), in assenza di un parametro storico cui fare riferimento, l'Amministrazione può individuare un parametro alternativo, purché congruamente motivato ed ispirato alla ratio legis in applicazione".

P.Q.M.

La Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Lombardia - si pronuncia nel senso che *"in ipotesi di prima istituzione delle posizioni dirigenziali è possibile (ri)determinare l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, includendovi quelle relative al personale con qualifica dirigenziale, calcolate sulla base di valori di riferimento tratti da medie retributive relative ad altri enti"*.

Così deliberato in Milano, nella camera di consiglio del 14 dicembre 2022.

Il Relatore

(dott.ssa Valeria Fusano)

Il Presidente

(dott.ssa Sonia Martelli)

Depositata in Segreteria il

16 dicembre 2022

Il funzionario preposto

(Susanna De Bernardis)