

Data udienza 23 marzo 2023

Integrale

**Pubblico impiego - Adeguamento delle retribuzioni di posizione e di risultato - Titolari di posizione organizzativa in misura corrispondente all'aumento attribuito a seguito del rinnovo CCNL per il triennio 2016-2018 - Art. 11-bis, comma 2, del D.L. n. 135/2018, in relazione alla deroga all'art. 23, comma 2, del D.Lgs. n. 75/2017 - Applicabilità**

Sezione regionale di controllo per il Piemonte

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, composta dai Magistrati:

Dott. Claudio CHIARENZA Presidente

Dott.ssa Laura ALESIANI Primo Referendario relatore

Dott. Diego POGGI Referendario

Dott. Paolo MARTA Referendario

Dott.ssa Maria DI VITA Referendario

Dott. Massimiliano CARNIA Referendario

Nella Camera di consiglio del 23 marzo 2023

Vista la richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di (Omissis) (AL)

formulata con nota datata 10/01/2023 e pervenuta per il tramite del Consiglio delle

Autonomie Locali (C.A.L.) del Piemonte in data 16/01/2023, 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, n. 14/DEL/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 in data 16 gennaio 2023, n. 1/P.ag./2023, con la quale la richiesta di parere è stata assegnata per la trattazione alla Prima Referendaria Laura Alesiani;

Vista l'Ordinanza in data 1° marzo 2023, n. 6/P.ag./2023, con la quale il Presidente

Aggiunto ha convocato la Sezione per l'odierna Camera di consiglio;

Udito il relatore;

Premesso in

FATTO

Con nota indicata in epigrafe il Sindaco del Comune di (Omissis) (AL) ha

formulato un quesito in merito all'applicabilità, ad oggi, dell'art. 11-bis, comma 2, del D.L. n. 135/2018, in relazione alla deroga all'art. 23, comma 2, del D.Lgs. n. 75/2017, per procedere all'adeguamento delle retribuzioni di posizione e di risultato degli attuali titolari di posizione organizzativa in misura corrispondente all'aumento attribuito a seguito del rinnovo CCNL per il triennio 2016-2018.

In particolare, il Comune istante, dopo aver premesso una ricostruzione normativa e degli orientamenti della giurisprudenza contabile con riguardo alla disposizione in parola, ha richiesto alla Sezione competente parere "sull'applicabilità - alla data odierna - dell'art. 11 bis comma 2 del D.L. 135/2018 avendo l'Ente adottato entro il 21 maggio 2019 tutti i provvedimenti riorganizzativi ad eccezione della quantificazione della rinuncia all'utilizzo degli spazi assunzionali per il finanziamento dell'adeguamento della retribuzione di posizione dei titolari di Posizione Organizzativa".

#### 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 richiesta di parere è ammissibile, in quanto proveniente dal

Consiglio delle Autonomie Locali del Consiglio Regionale del Piemonte, organo legittimato

a proporla, ed è sottoscritta dal Sindaco, organo di rappresentanza legale del Comune.

Quanto, poi, alla verifica del profilo oggettivo, occorre precisare in via preliminare che,

come previsto dall'art. 7 della Legge n. 131/2003, le Sezioni regionali della Corte dei

conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli enti locali,

ma le attribuzioni consultive si connotano sulle funzioni sostanziali di controllo conferite

dalla legislazione (v., in tal senso, Deliberazione della Sezione regionale di controllo per il

Piemonte n. 135/2017/PAR del 13 luglio 2017).

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 D.L. n.

78/2009, convertito con modificazioni con Legge n. 109/2009, hanno delineato una

nozione 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 (Deliberazione n. 54 del 17 novembre 2010).

La funzione consultiva, inoltre, può riguardare le sole richieste di parere volte a ottenere

un esame da un punto di vista astratto e su temi di carattere generale, e non può

rivolgersi a quesiti che implicino valutazioni di comportamenti amministrativi o attinenti

a casi concreti o ad atti gestionali già adottati o da adottare da parte dell'ente, oggetto di

iniziative, anche eventuali, proprie della Procura della stessa Corte dei conti, né può

avere ad oggetto condotte suscettibili di essere sottoposte all'esame della giurisdizione ordinaria, amministrativa, contabile o tributaria, al fine di evitare che i pareri prefigurino soluzioni non conciliabili con successive pronunce giurisdizionali.

Allo stesso modo, l'attività consultiva prevista dall'articolo 7, comma 8, della Legge 5 giugno 2003, n. 131, non può estendersi fino al risultato di immettere la Corte dei conti nei processi decisionali degli Enti territoriali, posto che ogni determinazione concreta dell'agire amministrativo rientra nell'esclusiva competenza e responsabilità degli organi amministrativi di ciascun ente e resta governata dall'insieme di regole che presiedono al legittimo esercizio della più o meno ampia sfera di potestà discrezionale.

Ne consegue che, dal punto di vista della verifica del profilo oggettivo dell'ammissibilità, il quesito proposto dal Comune istante, in merito all'applicabilità, ad oggi, dell'art. 11-bis, comma 2, del D.L. n. 135/2018, in relazione alla deroga all'art. 23, comma 2, del D.Lgs.

1. 75/2017, per procedere all'adeguamento delle retribuzioni di posizione e di risultato degli attuali titolari di posizione organizzativa in misura corrispondente all'aumento attribuito a seguito del rinnovo CCNL per il triennio 2016-2018, possa considerarsi ammissibile, in quanto, come sopra ricordato, la nozione di "materia di contabilità" comprende non solamente gli atti e le operazioni di bilancio in senso stretto, ma anche le gestioni finanziarie ed economico-patrimoniali, secondo una "visione dinamica dell'accezione di contabilità pubblica", che sposta l'angolo di visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri di finanza pubblica; con la conseguenza, dunque, che la richiesta di parere in esame, concernendo direttamente il corretto utilizzo di risorse e, più in generale, il contenimento della spesa pubblica in relazione a limiti di spesa del personale introdotti da norme di coordinamento della finanza pubblica, ai fini di una sana gestione finanziaria dell'Ente, risulta

ammissibile.

Tuttavia, occorre, altresì, precisare che, in ossequio alla costante giurisprudenza delle Sezioni di controllo, il quesito in parola può essere esaminato esclusivamente in chiave generale e astratta, non essendo scrutinabili nel merito - come già sopra specificato - istanze concernenti valutazioni su casi o atti gestionali specifici.

In tal senso, il quesito in esame può ritenersi ammissibile soltanto nei limiti in cui è volto ad ottenere chiarimenti interpretativi in ordine a disposizioni normative riguardanti l'attività finanziaria e patrimoniale degli enti locali e dettate dal legislatore nazionale in funzione di coordinamento della finanza pubblica, come tali riconducibili nella "materia di contabilità pubblica" oggetto della specifica funzione consultiva assegnata alle sezioni regionali di controllo (oltre alla già citata deliberazione Sez. riun. contr. n. 54/CONTR/10, cfr., altresì, le deliberazioni della Sezione delle autonomie n. 5/AUT/2006, n. 9/AUT/2009 e n. 3/SEZAUT/2014/QMIG).

Nel caso di specie, come si è già accennato, si tratta di questione riconducibile alla materia della "contabilità pubblica" nella sua accezione unitaria e dinamica, come definita dalle sopra citate deliberazioni, concretandosi nell'interpretazione di disposizioni di legge, quali l'art. 23, comma 2, del D.Lgs. n. 75/2017 e l'art. 11-bis D.L. n. 135/2018, pacificamente qualificate quali norme di contenimento della spesa pubblica (e, specificatamente, dei limiti quantitativi posti all'ammontare complessivo delle risorse destinate al trattamento accessorio del personale), la cui applicazione è in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'ente e sui pertinenti equilibri di bilancio.

Pertanto, la Sezione, nell'esaminare il quesito formulato dall'Ente e rilasciare il relativo

parere, procederà facendo riferimento ai principi generali che regolano la materia e mantenendo il proprio giudizio valutativo su un piano generale ed astratto, senza che al medesimo possa essere conferito valore di sindacato preventivo di atti tipicamente gestionali propri dell'Ente richiedente.

Del resto, va rammentato che la Sezione, in conformità al proprio consolidato orientamento, ritiene di poter fornire indicazioni generali sull'interpretazione della disciplina applicabile, spettando all'Amministrazione di riferimento l'adozione delle decisioni concrete da adottare in ordine alla successiva attività gestionale (cfr.

Deliberazioni della Sezione regionale di controllo per il Piemonte n. 9 del 16 gennaio 2014 e n. 24 del 2 febbraio 2017).

#### MERITO

Il quesito, riportato ai necessari canoni di generalità ed astrattezza, concerne, dunque, la possibilità da parte di un Comune di derogare dalla portata applicativa dell'articolo 23, comma 2, del D.Lgs. 25 maggio 2017, n. 75.

In particolare, il predetto articolo 23, comma 2, prevede 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”.

Con il quesito posto si chiede se sia possibile far valere la disapplicazione di tale limite alla spesa per il trattamento accessorio del personale nella situazione in cui, ad oggi, non si siano ancora adottati i provvedimenti relativi alla quantificazione della rinuncia all'utilizzo degli spazi assunzionali per il finanziamento dell'adeguamento della

retribuzione di posizione dei titolari di Posizione Organizzativa, ai sensi dell'art. 11-bis del D.L. 14 dicembre 2018, n. 135, secondo cui: "Fermo restando quanto previsto dai commi 557-quater e 562 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, per i comuni privi di posizioni dirigenziali, il limite previsto dall'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, non si applica al trattamento accessorio dei titolari di posizione organizzativa di cui agli articoli 13 e seguenti del contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL) relativo al personale del comparto funzioni locali - Triennio 2016-2018, limitatamente al differenziale tra gli importi delle retribuzioni di posizione e di risultato già attribuiti alla data di entrata in vigore del predetto CCNL e l'eventuale maggiore valore delle medesime retribuzioni successivamente stabilito dagli enti ai sensi dell'articolo 15, commi 2 e 3, del medesimo CCNL, attribuito a valere sui risparmi conseguenti all'utilizzo parziale delle risorse che possono essere destinate alle assunzioni di personale a tempo indeterminato che sono contestualmente ridotte del corrispondente valore finanziario".

In argomento, la scrivente Sezione ritiene di non discostarsi dall'orientamento prevalente e consolidato della giurisprudenza contabile sul tema, in forza del quale è stato evidenziato il carattere eccezionale dell'art. 11-bis del D.L. n. 135/2018, più volte citato, rispetto al limite generale posto dall'art. 23, comma 2, del D.Lgs. n. 75/2017 (sul punto, v., in tal senso, le deliberazioni della Sezione regionale di controllo per la Lombardia n. 119/2022/PAR dell'8 settembre 2022, n. 83/2021/PAR del 10 maggio 2021 e n. 210/2019/PAR del 23 maggio 2019; la deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Toscana n. 1/2021/PAR del 26 febbraio 2021; la deliberazione della Sezione regionale di controllo per l'Umbria n. 71/2022/PAR del 9 novembre 2022; nel senso,

invece, che la disposizione in parola risulterebbe ancora vigente v. la Sezione regionale di controllo per il Veneto n. 104/2020/PAR del 29 luglio 2020).

Più precisamente, occorre rappresentare che la norma in parola aveva la funzione di evitare che l'eventuale incremento, per effetto dell'introduzione del nuovo CCNL funzioni locali, delle retribuzioni di posizione e di risultato delle posizioni organizzative esistenti potesse comportare il superamento del limite previsto dall'art. 23, comma 2, del D.Lgs. 75/2017; di conseguenza, la disciplina dell'art. 11-bis, comma 2, del D.L. n. 135/2018 si è esaurita al 20 maggio 2019, data entro la quale le posizioni organizzative ricadenti nell'ambito di applicazione dell'art. 11-bis medesimo dovevano comunque cessare, così come chiaramente previsto dall'art. 13, comma 3, CCNL.

Infatti, in tal senso, l'art. 13 citato consentiva la prosecuzione ovvero la proroga degli incarichi di posizione organizzativa già conferiti ai sensi dei precedenti CCNL ed ancora in corso "(...) fino alla definizione del nuovo assetto delle posizioni organizzative, successivo alla determinazione delle procedure e dei relativi criteri generali previsti dal comma 1 dell'art 14 e, comunque, non oltre un anno dalla data di sottoscrizione del presente CCNL", ovvero fino al 20 maggio 2019. Peraltro, come precisato dall'ARAN, entro tale data gli incarichi di posizione organizzativa prorogati o proseguiti ex art. 13, comma 3, del CCNL, come pure quelli conferiti durante la fase transitoria di adeguamento alla nuova disciplina, dovevano necessariamente cessare alla fine del periodo transitorio, anche laddove aventi scadenza naturale oltre detta data (v. CFL6 e CFL5 del settembre 2018).

Non è dunque possibile ammettere che l'art. 11-bis possa esplicare efficacia anche oltre il 20 maggio 2019, perché ciò comporterebbe un'eccezione generale, non vincolata agli specifici requisiti di deroga del D.L. n. 135/2018, rispetto ai limiti posti al trattamento

accessorio del personale (in questi termini, in particolare, v. la deliberazione della Sezione regionale di controllo per l'Umbria n. 71/2022/PAR, sopra citata); “opinare diversamente, e dunque ammettere che l'art. 11 bis possa esplicare efficacia anche oltre il 20 maggio 2019, sarebbe come ammettere una capacità ultrattiva della disposizione in parola, che non può ritenersi consentita” (in tal senso, cfr. la deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Toscana n. 1/2021/PAR, sopra citata).

Ed ancora, con la deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Lombardia n. 83/2021/PAR, sopra citata, si è specificato che l'art. 11-bis, comma 2, del D.L. n. 135/2018 “richiede che la differenza degli importi da non computare ai fini del rispetto del limite previsto dall'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017 sia emersa in occasione del passaggio alla nuova disciplina del CCNL, sia limitata alla differenza fra gli importi già attribuiti alla data di entrata in vigore del contratto e l'eventuale maggior valore attribuito in base a quest'ultimo e riguardi posizioni organizzative già in servizio alla data di tale passaggio”; sicché “deve (...) escludersi che l'art. 11 bis comma 2 del d.l. 135/2018 abbia introdotto, in via generale, la possibilità di utilizzare risorse connesse ad eventuali capacità assunzionali per il finanziamento del trattamento accessorio delle posizioni organizzative di cui al nuovo CCNL funzioni locali”.

A parere del Collegio, peraltro, la conclusione non muta laddove gli incarichi di posizione organizzativa non siano variati rispetto a quelli attribuiti nel 2018.

Come ulteriormente chiarito dalla giurisprudenza contabile sopra richiamata, l'art. 11 bis del D.L. n. 135/2018, essendo disposizione di carattere eccezionale, e, come tale, di stretta interpretazione, rappresenta “una deroga concessa in sede di prima applicazione del nuovo sistema di pesatura delle indennità delle posizioni organizzative (...) volta a

disciplinare, all'indomani della sottoscrizione del nuovo CCNL comparto enti locali, un particolare aspetto del regime transitorio dal vecchio al nuovo sistema di pesatura delle posizioni organizzative" (v., in questi termini, la deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Toscana n. 1/2021/PAR, sopra citata); la relativa applicabilità non è, pertanto, consentita dal 21 maggio 2019, data entro la quale l'assetto delle posizioni organizzative doveva essere necessariamente ridefinito.

Si fa, comunque, presente che l'articolo 79, comma 3, del CCNL 2019-2021 sottoscritto il 4 agosto 2022, disponendo che "in attuazione di quanto previsto dall'art. 1, comma 604 della L. n. 234/2021 (Legge di bilancio 2022), con la decorrenza ivi indicata, gli enti possono incrementare, in base alla propria capacità di bilancio, le risorse di cui al comma 2, lett. c) e quelle di cui all'art. 17, comma 6, di una misura complessivamente non superiore allo 0,22 per cento del monte salari 2018. Tali risorse, in quanto finalizzate a quanto previsto dall'articolo 3, comma 2, del D.L. n. 80/2021, non sono sottoposte al limite di cui all'art. 23, comma 2 del D. lgs. n. 75/2017. Gli enti destinano le risorse così individuate ripartendole in misura proporzionale sulla base degli importi relativi all'anno 2021 delle risorse del presente Fondo e dello stanziamento di cui all'art. 17, comma 6. Le risorse stanziati ai sensi del presente comma sono utilizzate anche per corrispondere compensi correlati a specifiche esigenze della protezione civile, in coerenza con le disposizioni del CCNL", consente ai Comuni di incrementare nella misura massima indicata il Fondo per le risorse decentrate e le risorse destinate al finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato previste dal CCNL 2019-2021.

A tale incremento, a valere sui bilanci comunali, come previsto dall'art. 1, comma 604 della l. n. 234/2021, con decorrenza 1° gennaio 2022, non si applica il limite di spesa al

trattamento accessorio del personale stabilito dal sopra citato art. 23, comma 2, del D.Lgs. n. 75/2017 (in questi termini, v. la deliberazione della Sezione regionale di controllo per l'Umbria n. 71/2022/PAR, sopra citata).

Entro il sopra delineato quadro complessivo l'Amministrazione comunale dovrà, pertanto, procedere ad effettuare le valutazioni discrezionali di propria spettanza quale ente esponenziale della collettività insediata sul territorio.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per il Piemonte rende il parere nei termini suindicati.

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 nella Camera di consiglio svoltasi a Torino il 23 marzo 2023.

IL RELATORE

Dott.ssa Laura ALESIANI

IL PRESIDENTE AGGIUNTO

Dott. Claudio CHIARENZA

Depositata in Segreteria il 30 marzo 2023

Il Funzionario Preposto

Nicola MENDOZZA