



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott.ssa Maria Riolo	Presidente
dott. Marcello Degni	Consigliere
dott. Mauro Bonaretti	Consigliere (Relatore)
dott.ssa Rossana De Corato	Consigliere
dott.ssa Vittoria Cerasi	Consigliere
dott.ssa Maura Carta	Consigliere
dott.ssa Alessandra Cucuzza	Primo referendario
dott.ssa Rita Gasparo	Referendario
dott. Francesco Liguori	Referendario
dott.ssa Adriana Caroselli	Referendario
dott. Francesco Testi	Referendario
dott.ssa Iole Genua	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio del 29 giugno 2023 ha assunto la seguente:

DELIBERAZIONE

Emessa sulla richiesta di parere formulata dal Comune di Ponte Nossa (BG)

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'articolo 7, comma 8;



VISTA la richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Ponte Nossa BG, con nota prot. n. 2671 del 30 marzo 2023, pervenuta a mezzo pec in data 15 aprile 2023 ed acquisita al protocollo pareri di questa Sezione al n. 20 in data 17 aprile 2023.

VISTA l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato l'odierna adunanza;

UDITO il Relatore, dott. Mauro Bonaretti;

PREMESSO IN FATTO

Il Sindaco del Comune di Ponte Nossa (BG), dopo aver riferito di alcune scelte di gestione associata dei servizi da parte del Comune in convenzione con altre Amministrazioni ha esposto *“considerato [...] che come tetto di spesa per il salario accessorio delle posizioni organizzative, ai fini del rispetto di cui all'articolo 23, comma 2, del D. Lgs. n. 75/2017, l'Ente ha sempre considerato la sola quota a proprio carico (al netto della compartecipazione degli enti convenzionati) [...] Dato atto che [...] in seguito all'introduzione dell'art. 23, c. 2, del D. Lgs. n. 75/2017 (emanato in epoca successiva a quello di avvio delle gestioni associate), attualmente si trova ora a considerare un tetto di spesa [...] che non consente non solo di conferire nuove posizioni organizzative, ma nemmeno di finanziare le attuali [...] chiede se sia possibile utilizzare come tetto di spesa del fondo delle posizioni organizzative, nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 23, del D. Lgs. 75/2017, la spesa sostenuta nel 2016 [...], senza dunque tenere conto delle entrate di compartecipazione alla spesa a carico degli enti convenzionati”*.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. 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.

Preliminarmente occorre dunque valutare l'ammissibilità dell'istanza in oggetto alla luce dei consolidati orientamenti ermeneutici, con particolare riguardo all'atto del 27 aprile 2004, con il quale la Sezione delle Autonomie ha dettato gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, evidenziando i soggetti legittimati alla richiesta e l'ambito oggettivo della funzione.

Sotto il profilo soggettivo, la richiesta di parere è ammissibile in quanto proviene dal Sindaco del Comune istante che, in quanto rappresentante dell'ente locale ai sensi dell'art. 50 T.U.E.L., è l'organo istituzionalmente legittimato a richiederlo.

Sotto il profilo oggettivo, occorre valutare due aspetti distinti.

Da un lato, occorre valutare il fatto che il quesito sia formulato e risulti in termini generali ed astratti. La valutazione preliminare di questi aspetti di ammissibilità oggettiva risulta particolarmente rilevante sul piano sostanziale e dei rapporti di corretta collaborazione tra Corte dei Conti ed enti locali.

Come sottolinea la Sezione Autonomie della Corte dei Conti (Deliberazione N. 17/SEZAUT/2020/QMIG) infatti il pericolo è quello che la Corte dei conti, con una eccessiva estensione dei profili di ammissibilità oggettiva, sia di fatto immessa «nei processi decisionali degli enti, condizionando quell'attività amministrativa su cui è chiamata ad esercitare il controllo, che, per definizione, deve essere esterno e neutrale» (così, ancora, la deliberazione n. 5/AUT/2006, nonché Sezioni Riunite in sede di controllo, deliberazione n. 54/CONTR/10, cit., e Id., deliberazione 12 maggio 2011, n. 27/CONTR/11) nei medesimi termini, in tempi più recenti, Sezione delle autonomie, deliberazione 16 ottobre 2019, n. 24/SEZAUT/2019/QMIG.)

Sotto questo profilo, il parere richiesto dal Comune di Ponte Nossa, può essere affrontato in modo generale ed astratto.

Sempre sotto il profilo oggettivo, occorre poi valutare, ai fini dell'ammissibilità del parere, l'attinenza dei quesiti con la materia della contabilità pubblica, adottando di essa una nozione ben definita e circoscritta che non può comprendere qualsiasi attività amministrativa che abbia comunque riflessi di natura finanziaria (Corte dei Conti Sezioni Riunite in sede di controllo deliberazione 54/2010, Corte dei Conti Sezione delle Autonomie Deliberazione 17/2020/QMIG).

A questo proposito, il parere risulta ammissibile, riguardando effettivamente l'interpretazione di una specifica norma di contabilità pubblica.

2 Merito

In primo luogo, è importante ricostruire il quadro normativo e collocare la questione relativa al calcolo del valore delle posizioni organizzative, condivise tra Amministrazioni tra loro in convenzione, nell'ambito del più ampio sistema dei limiti previsti all'ammontare del trattamento accessorio complessivo. L'art. 23, comma 2, del D.Lgs. 25 maggio 2017, n. 75 infatti, individua in modo inequivoco nell'ammontare complessivo del trattamento accessorio del personale dell'anno 2016 il parametro cui le pubbliche amministrazioni devono attenersi ai fini della quantificazione del trattamento economico accessorio erogabile ai propri dipendenti. La norma, di pacifica interpretazione (*ex multis*, Sez. controllo Lombardia n. 264/2017/PAR), si inserisce, secondo la giurisprudenza contabile, *"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/SEZAUT/2014/QMIG).

Nella recente delibera n. 121/2023/PAR questa Sezione, ha ribadito i criteri da seguire ai fini del corretto computo delle risorse destinate al trattamento economico accessorio del personale, precisando che ai fini del rispetto del parametro dell'anno 2016, *"il Comune deve*

considerare le risorse del trattamento accessorio del personale nel loro ammontare complessivo e non con riferimento ai fondi riferiti alle singole categorie di personale”, atteso che l’obiettivo del legislatore è rappresentato dalla finalità generale di inclusione, nell’ambito del valore soglia, di tutte le somme complessivamente destinate al trattamento accessorio del personale, ivi comprese le risorse destinate a finanziare le posizioni organizzative (cfr., anche, Sez. controllo Lombardia n. 54/2018/PAR e n. 115/2023/PAR, Sez. controllo Puglia del. n. 99/PAR/2018 e n. 27/2019/PAR).

Con una recentissima delibera questa stessa Sezione (Sez. controllo Lombardia del. n. 130/PAR/2023), riscontrando peraltro un quesito, in parte sovrapponibile a quello oggi all’esame, posto da un comune convenzionato con l’odierno richiedente, affronta il quadro normativo nel frattempo novellato e reso più flessibile dal legislatore: *“per mera completezza di analisi del quadro normativo, è il caso di richiamare l’art. 33, comma 2, del decreto-legge 30 aprile 2019 n. 34, conv. in l. 28 giugno 2019, n. 58., che, al fine di superare la rigidità del vincolo sancito dall’art. 23, comma 2 del decreto legislativo 75 del 2017, ha inteso adeguare il limite ivi previsto, in maniera flessibile, a un valore medio pro-capite riferito al personale in servizio al 31 dicembre 2018. Tale norma, come noto, si colloca nell’ambito di una riforma dei limiti finanziari al reclutamento di personale a tempo indeterminato.*

Ebbene, a tenore dell’ultimo periodo dell’art. 33, comma 2, del d.l. 30 aprile 2019 n. 34, “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”.

In attuazione del citato art. 33, comma 2, è stato emanato il D.M. 17 marzo 2020 della Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento della funzione pubblica (“Misure per la definizione delle capacità assunzionali di personale a tempo indeterminato dei comuni”), le cui disposizioni, incluse quelle attinenti al trattamento economico accessorio, si applicano ai comuni con decorrenza dal 20 aprile 2020.

La giurisprudenza contabile ha avuto occasione di analizzare il raccordo tra l’art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017 e l’art. 33, comma 2, ottavo periodo, del d.l. n. 34 del 2019, chiarendo come

la norma sopravvenuta consenta ai comuni, il cui numero dei dipendenti sia aumentato rispetto all'anno-base 2018, di incrementare le risorse per il salario accessorio - incluse le risorse eventualmente destinate alle posizioni organizzative - adeguandole al valore medio pro-capite registrato nel 2018; ciò al fine di rendere possibile una quantificazione del trattamento economico accessorio complessivo in ragione di una spesa destinata a rimanere invariata in quanto ancorata al valore medio pro capite del salario accessorio del 2018 (cfr. deliberazioni Sez. controllo Lombardia n. 95/2020/PAR, Campania n. 97/2020/PAR, Sez. controllo Marche, n. 22/2022/PAR, Sez. controllo Veneto, n. 125/2022/PAR). È stato quindi precisato che attraverso la norma in commento, "superando definitivamente il limite del trattamento accessorio del 2016, e costruendone uno nuovo, a partire dal 2018, si garantisce a ciascun dipendente un valore medio, in caso di assunzione di nuovi dipendenti, tale che all'incremento del numero dei dipendenti, l'ammontare del trattamento accessorio cresca in maniera proporzionale", cosicché "la norma prevista dall'art. 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, pur rimanendo in vigore, non deve più essere considerata come valore assoluto da prendere a riferimento" (Sez. controllo Campania n. 97/2020/PAR)".

Ricostruito il quadro normativo di riferimento e chiarito che il limite di spesa previsto dall'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017 riguarda il complessivo trattamento accessorio e che con l'introduzione dell'art. 33, comma 2, ottavo periodo, del d.l. n. 34 del 2019 il trattamento accessorio può seguire la dinamica delle assunzioni dell'Amministrazione, è possibile trattare lo specifico quesito riferito alla modalità di calcolo complessivo del salario accessorio in presenza di posizioni organizzative attive nell'ambito di convenzioni tra più Amministrazioni per la gestione associata dei servizi. A questo proposito, questa stessa Sezione si è già espressa in passato (Sez. controllo Lombardia n. 20/PAR/2019) rispetto ad una fattispecie analoga a quella sollevata dal Comune di Ponte Nossola. Muovendo dalla considerazione che l'art 23 comma 2 del decreto legislativo 75/2017 è ispirato dal principio di invarianza della spesa quando dispone che a decorrere dal 1 gennaio 2017, l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2016, la Sezione nel parere appena citato affermava che " Il valore della spesa da considerare ai fini del rispetto del tetto per il trattamento accessorio delle posizioni organizzative è, nei comuni privi di dirigenza, quello stanziato direttamente in bilancio sempre che il valore della stessa sia corrispondente al valore complessivo contrattualmente previsto da attribuire ai dipendenti titolari delle posizioni organizzative.

Anche la Corte dei conti Sezione Sicilia con il parere 172/2018, riscontrando un quesito analogo, ha stabilito che l'importo da considerare ai fini del rispetto del tetto di spesa per il trattamento accessorio: "deve essere quello rappresentato dall'ammontare delle risorse stanziato in bilancio nel medesimo esercizio finanziario, nel rispetto del contratto di lavoro e dei vincoli di finanza pubblica".

Per quanto riguarda il quesito, se sia possibile considerare non il valore effettivo della spesa sostenuta per un dipendente titolare di posizione organizzativa non a tempo pieno (in convenzione con il rimborso ovviamente della quota da parte dell'altro Ente convenzionato per l'espletamento del servizio del dipendente), ma quello virtuale che sarebbe dovuto per il tempo pieno, questa Sezione della Corte ritiene di riscontrare negativamente il quesito, ciò perchè la norma sancisce il rispetto di quanto effettivamente determinato per la costituzione della spesa relativa al trattamento accessorio; ne consegue pertanto, come corollario del principio appena richiamato, che sono da escludere altre soluzioni non compatibili con il principio stabilito dall'articolo in esame".

Sulla questione si sono espresse, inoltre, altre Sezioni regionali, le quali - nella vigenza delle norme vincolistiche che hanno preceduto l'art. 23, c. 2, del d.lgs. n. 75/2017 (i.e. art. 9, c. 2-bis, d.l. n. 78/2010 e art. 1, c. 236, l. n. 208/2015) - hanno avuto occasione di affermare che, per gli enti che si "associano" mediante convenzione per l'utilizzo del personale, il limite di spesa deve essere calcolato sul complesso delle spese destinate al salario accessorio sostenuto da ciascuno degli enti associati, sì che ciascun ente convenzionato potrà computare *pro quota* l'onere finanziario gravante sulle risorse del proprio bilancio e destinato alla retribuzione accessoria del personale (Sez. contr. FVG, del. n. 70 /2015/PAR, Sez. contr. Toscana del. n. 59/2017/PAR, Sez. contr. Piemonte, del. n. 182/2017/PAR).

Operando, invece, nel senso prospettato dal Comune di Ponte Nossola, consentendo, cioè, il cumulo di importi che per l'ente interessato non configurano una spesa bensì un'entrata, si consentirebbe un innalzamento fittizio del limite riferito all'entità del salario accessorio, con conseguente elusione delle prescrizioni normative concernenti i vincoli di spesa e della *ratio* di ripartizione dell'onere del tetto di spesa tra i diversi enti partecipanti.

P.Q.M.

La Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Lombardia - esprime il seguente parere in merito al quesito formulato dal Comune di Ponte Nossola (BG): Ai fini della

quantificazione dell'ammontare complessivo delle risorse da destinare annualmente al trattamento economico accessorio del personale, previsto dall'art. 23, comma 2, del d.lgs. 25 maggio 2017, n. 75 e adeguato ai sensi dell'art. 33, comma 2, del d.l. 30 aprile 2019 n. 34, è necessario considerare, per quanto riguarda la voce delle posizioni organizzative, la spesa prevista a bilancio nello stesso anno di riferimento, come meglio specificato in motivazione.

DISPONE

che a cura della Segreteria, copia della presente deliberazione sia trasmessa al Comune di Ponte Nossa (BG).

Così deliberato nella camera di consiglio tenutasi il 29 giugno 2023.

Il Relatore
(dott. Mauro Bonaretti)

Il Presidente
dott.ssa Maria Riolo)

Depositata in Segreteria il
5 luglio 2023
Il Funzionario preposto
al servizio di supporto
(Susanna De Bernardis)