CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott.ssa Maria Riolo	Presidente
dott. Marcello Degni	Consigliere
dott. Giampiero Maria Gallo	Consigliere
dott.ssa Rossana De Corato	Consigliere
dott. Luigi Burti	Consigliere
dott.ssa Alessandra Cucuzza	Primo Referendario (relatore)
dott. Giuseppe Vella	Referendario
dott.sa Rita Gasparo	Referendario
dott. Francesco Liguori	Referendario
dott.ssa Alessandra Molina	Referendario
dott.ssa Valeria Fusano	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio da remoto del 5 maggio 2021, ex art. 85 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito dalla legge 24 aprile 2020 n. 27, come modificato dall'art. 6, comma 2, del decreto-legge 1 aprile 2021, n. 44, ha adottato la seguente

DELIBERAZIONE

emessa sulla richiesta di parere formulata dal Comune di Ponte Nossa

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 nota pervenuta a questa Sezione in data 2 aprile 2021, con cui il Sindaco del Comune di Ponte Nossa ha chiesto un parere;

vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato l'odierna adunanza con modalità da remoto;

dato atto che il collegamento è avvenuto a mezzo della piattaforma "Microsft teams";

udito il relatore dott.ssa Alessandra Cucuzza;

PREMESSO IN FATTO

Il Sindaco del Comune di Ponte Nossa, dopo avere ampliamente descritto l'organizzazione degli uffici e dei servizi dell'ente ed avere specificamente enumerato le attività già poste in essere da ultimo per la gestione di tale organizzazione, ha formulato un quesito al fine di sapere se "*sia possibile, pur essendo trascorso il termine per adeguare la disciplina relativa alle indennità di posizione organizzative stabilite dal C.C.N.L., utilizzare le capacità assunzionali (in caso di ente virtuoso), derivanti dal maggiore spazio concesso dal DL 34/2019, per il finanziamento dei maggiori oneri derivanti dalla pesatura della posizione organizzativa dell'area affari generali, esistente alla data di entrata in vigora del C.C.N.L. funzioni locali, stante il fatto che la P.O. di cui trattasi era già stata prevista nel Regolamento degli uffici e servizi approvato dall'Ente in data 18.04.2019 e che l'importo attualmente previsto nel fondo per le posizioni organizzative, relativo al salario accessorio corrisposto al segretario in qualità di titolare dell'area affari generali, non permette di rispettare l'importo minimo attribuibile ai sensi del vigente C.C.N.L. funzioni locali*".

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Ammissibilità.

Preliminarmente occorre valutare l'ammissibilità dell'istanza in oggetto alla luce dei consolidati orientamenti ermeneutici della giurisprudenza contabile in relazione ai soggetti legittimati alla richiesta e all'ambito oggettivo della funzione (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, Sezione delle Autonomie, delibera n. 5/2006, Sezioni riunite deliberazione n. 54/2010).

Sotto il profilo soggettivo, la richiesta di parere è ammissibile in quanto proviene dal Sindaco del Comune di Ponte Nossa 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, la richiesta di parere si configura ammissibile limitatamente ai profili, di ordine generale ed astratto, inerenti l'interpretazione della normativa in tema di contabilità pubblica. L'attività consultiva, infatti, come ribadito anche in numerose delibere di questa Sezione (*ex multis* deliberazione n. 309/2018/PAR; n. 108/2018/PAR; n. 99/2017/PAR; n. 12/2017/PAR), non può riguardare la valutazione di casi o atti gestionali specifici, tali da determinare un'ingerenza nella concreta attività dell'ente e, in ultima analisi, una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza della Corte dei conti quale organo magistratuale. Pertanto, la Sezione, sulla base di quanto evincibile dal quesito formulato dal comune, si limiterà ad affrontare la questione ermeneutica generale ed astratta, relativa all'ambito di applicazione della disciplina di cui all'art. 11 bis co. 2 del D.L. 14 dicembre 2018, n. 175.

Nessuna valutazione può, invece, essere espressa con riguardo alla concreta situazione organizzativa del personale del comune istante e alle attività gestionali descritte nella richiesta di parere, poichè la funzione consultiva spettante alla Corte dei conti, in quanto organo magistratuale indipendente di rilevanza costituzionale, "*non può risolversi in un servizio di consulenza amministrativa generale a favore dei soggetti interni al sistema delle autonomie, ovvero di consulenza amministrativa specifica su singoli atti a favore degli apparati burocratici degli enti territoriali. Consiste, invece, in un'interpretazione di norme fornita in termini di collaborazione istituzionale agli enti territoriali anche al fine del rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e dell'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione Europea richiesto dall'art. 119 della Costituzione*" (Corte dei conti, Sezione Autonomie, n. 11/2020/QMIG).

2. Merito.

In via preliminare bisogna ribadire che il quesito formulato contiene ampi e particolareggiati riferimenti alla situazione concreta del comune, per cui può essere

oggetto di esame solo a condizione di essere depurato da tutti i riferimenti che implicano valutazioni in merito all'attività gestionale ed organizzativa dallo stesso compiuta.

Al fine di compiere tale necessaria attività di astrazione dal caso concreto, si precisa che il riferimento, contenuto nel quesito, all'utilizzo delle capacità assunzionali "*per il finanziamento dei maggiori oneri derivanti dalla pesatura della posizione organizzativa dell'area affari generali, esistente alla data di entrata in vigore del C.C.N.L. funzioni locali*", va ricondotto alla norma di cui all'art. 11 bis co. 2 del D.L. 14 dicembre 2018, n. 175, articolo inserito in sede di conversione con legge 11 febbraio 2019, n. 12.

Il quesito ermeneutico concerne, pertanto, in termini generali ed astratti, l'interpretazione della portata applicativa della suddetta norma, 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*".

La norma ha 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 possa comportare il superamento del limite previsto dall'art. 23, comma 2, del d.lgs. 25 maggio 2017, n. 75 (secondo cui l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2016).

Sull'interpretazione di tale norma questa Sezione si è già espressa, evidenziandone il carattere derogatorio rispetto al limite previsto dall'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017. In tal senso *"l'art 11 bis, comma 2, del d.l. n. 135/2018 consente una deroga alla disposizione appena ricordata, per i comuni privi di dirigenza, disponendo che l'invarianza della spesa non si applica alle indennità dei titolari di posizioni organizzative, di cui agli artt. 13 e ss. del CCNL relativo al comparto funzioni locali, limitatamente alla differenza tra gli importi già attribuiti alla data di entrata in vigore del contratto (21 maggio 2018) e l'eventuale maggior valore attribuito successivamente alle posizioni già esistenti, ai sensi dell'art. 15 del CCNL in parola. Il differenziale da escludere dal computo di cui all'art. 23, comma 2, del decreto legislativo n. 75/2017 è soltanto la maggiorazione delle indennità attribuite alle posizioni organizzative già in servizio al momento dell'entrata in vigore del contratto collettivo nazionale. Tale maggiorazione deve, in ogni caso, essere contenuta nei limiti di spesa per il personale, prevista dai commi 557 quater e 562 dell'art. 1 della legge n. 296/2006"* (Corte dei conti, sez. reg. controllo Lombardia n. 210/2019/PAR).

Nel quesito oggetto di esame il comune, nella sostanza, chiede di sapere se la possibilità prevista dall'art. 11 bis comma 2 del d.l. 135/2018 possa essere applicata in via generale, anche a prescindere dal ricorrere degli specifici presupposti previsti dalla norma stessa, la quale, come già visto, 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.

La risposta al quesito non può, pertanto, che essere negativa poiché l'art. 11 bis comma 2 del d.l. 135/2018 introduce un'eccezione al generale principio, già ribadito da questa Sezione, secondo cui "*la somma complessiva delle risorse finanziarie destinate al trattamento economico accessorio del personale, sia che abbiano fonte nei fondi per la contrattazione sia che siano destinate alla remunerazione delle indennità dei titolari di posizione organizzativa, debba osservare il limite di finanza pubblica*" di cui all'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017 (Corte dei conti, sez. reg. controllo Lombardia n. 200/2018/PAR).

Deve, pertanto, 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.

Il carattere derogatorio e, dunque, di stretta interpretazione della norma in esame è stato, da ultimo, riconosciuto dalla Sezione regionale della Toscana, la quale ha, inoltre, precisato che "*l'operatività della disciplina recata dall'art. 11 bis comma 2 del DL n. 135/2018 si sia di fatto esaurita al 20 maggio 2019, data entro la quale le posizioni organizzative ricadenti nell'ambito (soggettivo) di applicazione dell'art. 11 bis medesimo dovevano comunque cessare, così come chiaramente previsto dall'art. 13 comma 3 CCNL e come chiarito dall'ARAN*" (Corte dei conti, sez. reg. controllo Toscana n. 1/2021).

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Regione Lombardia, rende il parere nei termini suddetti.

Così deliberato nella camera di consiglio da remoto del giorno 5 maggio 2021.

Il Relatore | Il Presidente

(dott.ssa Alessandra Cucuzza) | (dott.ssa Maria Riolo)

Depositata in Segreteria il
10 maggio 2021

Il Funzionario preposto al Servizio di supporto

(Susanna De Bernardis)