



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

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

nell'adunanza da remoto del 28 luglio 2020 ex art. 85, comma 3, lett. e), del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito dalla legge 24 aprile 2020 n. 27, come modificato dal decreto-legge 30 aprile 2020, n. 28, convertito con la legge 25 giugno 2020 n. 70, emergenza epidemiologica COVID-19, ha pronunciato la seguente

DELIBERAZIONE

Sulla richiesta di parere del Comune di Castel Goffredo (MN)

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

VISTA la legge 21 marzo 1953, n. 161;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

VISTA la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

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;

VISTA la nota del 2 luglio 2020 prot. 9615 con cui il Sindaco del comune di Castel Goffredo ha formulato richiesta di parere;

VISTA l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta di parere;

VISTO l'art. 85 (*"Nuove misure urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e contenerne gli effetti in materia di giustizia contabile"*) del decreto-legge 17 marzo 2020 n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, che al comma 3, lett. e) prevede lo svolgimento delle udienze e delle adunanze mediante collegamenti da remoto, specificando che *"Il luogo da cui si collegano i magistrati e il personale addetto è considerato aula di udienza o di adunanza o Camera di consiglio a tutti gli effetti di legge. Le sentenze, le ordinanze, i decreti, le deliberazioni e gli altri atti del processo e del procedimento di controllo possono essere adottati mediante documenti informatici e possono essere firmati digitalmente, anche in deroga alle disposizioni vigenti"*;

VISTO il Decreto del Presidente della Corte dei conti 1° aprile 2020 (pubblicato sulla G.U. n. 89 del 3/4/2020), contenente *"Regole tecniche ed operative in materia di svolgimento delle udienze in videoconferenza e firma digitale dei provvedimenti del giudice dinanzi alla Corte dei conti"*;

VISTO il Decreto del Presidente della Corte dei conti 18 maggio 2020 (pubblicato sulla G.U. n. 131 del 22/5/2020), contenente *"Regole tecniche e operative in materia di svolgimento delle camere di consiglio e delle adunanze in videoconferenza e firma digitale dei provvedimenti dei magistrati nelle funzioni di controllo della Corte dei conti"*, che all'art. 3 prevede, tra l'altro, che i giudizi di parificazione possono svolgersi mediante collegamenti da remoto;

UDITO il relatore dott. Luigi Burti

PREMESSO IN FATTO

Con la nota sopra citata, il sindaco del comune di Castel Goffredo dopo aver richiamato l'art. 33, comma 2, del D.L. 34/2019 e il D.M del 17 marzo 2020 e aver fatto talune riflessioni sull'argomento, formula una serie di domande che di seguito si riportano:

“1) sulla costituzione del fondo prima del 31 dicembre e del suo aggiornamento tecnico successivo, come sopra descritto, al fine di poter concludere la sottoscrizione del CCDI economico 2020 in tempi ragionevoli, nonostante il virus COVID-19;

2) sulle concrete modalità di calcolo del salario medio procapite. Questo Comune ritiene che ci si dovrebbe riferire all'importo del Fondo al netto dei valori non soggetti al limite, quali ad esempio i piani di razionalizzazione, le funzioni tecniche, gli incentivi IMU/TARI, e, pertanto, riferirsi al totale depurato delle voci non soggette al vincolo art. 23, comma 2, D.lgs. n. 75/2017;

3) se è possibile considerare, ai fini del calcolo del salario medio, solo il Fondo Risorse Decentrate, con riferimento al solo personale dipendente senza le posizioni organizzative, nel caso in cui l'amministrazione abbia già deciso il non incremento del fondo delle P.O., in caso di aumento del numero dei dipendenti in servizio al 31/12/2020 rispetto a quelli al 31/12/2018. Da una simulazione fatta risulta peraltro un incremento inferiore e quindi più prudente. Nondimeno non è possibile ex Lege procedere ad un incremento del Fondo Lavoro Straordinario;

4) come si determina il numero dei dipendenti in servizio al 31/12/2018;

5) come si determina il numero dei dipendenti in servizio al 31/12/2020;

6) come si procede a quantificare l'aumento del fondo nel 2020 nel caso in cui, ad esempio, nel medesimo anno le assunzioni avverranno dal 01/10/2020? E a regime nel 2021?

7) con riferimento a quale norma del CCNL/2018 si aggiungono le risorse al Fondo?

8) come si procede se ad esempio al 31/12/2021 il numero dei dipendenti in servizio è inferiore a quello considerato al 31/12/2020 e per il quale è stato definito l'incremento del fondo 2020?”

CONSIDERATO IN DIRITTO

L'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, recante *“disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3”*, prevede che le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane possano richiedere pareri in materia di contabilità pubblica alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

Quest'ultime risultano quindi investite, per effetto della legge sopra citata, di una nuova funzione di consulenza che si affianca a quella del controllo sulla sana gestione finanziaria

degli enti locali, previsto dal precedente comma 7, quale ulteriore esplicitazione delle “forme di collaborazione” tra la Corte dei conti e le autonomie territoriali promossa dalla stessa legge al fine di assicurare il coordinamento della finanza pubblica.

La Sezione Autonomie della stessa Corte dei conti, con atto del 27 aprile 2004, in seguito integrato con le deliberazioni n. 5/AUT/2006 e n. 9/SEZAUT/2009, ha fissato i principi e le modalità per l’esercizio della funzione consultiva sopra descritta, individuando, tra l’altro, i soggetti legittimati alla richiesta di parere e le singole materie riconducibili alla nozione di contabilità pubblica.

Questa Sezione regionale è quindi chiamata a verificare, in via preliminare, l’ammissibilità della richiesta in esame, sia sotto il profilo soggettivo (legittimazione dell’organo richiedente) sia sotto il profilo oggettivo (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica).

I. Ammissibilità soggettiva. Sotto il profilo soggettivo, la legittimazione ad avvalersi della funzione consultiva è circoscritta ai soli enti esplicitamente indicati ex lege, attesa la natura speciale che tale funzione assume rispetto all’ordinaria sfera di competenze della Corte dei conti.

In particolare, ai sensi dell’art. 7, co. 8, della legge n. 131/2003, possono richiedere pareri in materia di contabilità pubblica alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, oltre le Regioni, anche i Comuni, le Province e le Città metropolitane, di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito.

L’elencazione dei soggetti legittimati ad attivare la funzione consultiva è stata ritenuta di natura tassativa da una consolidata giurisprudenza contabile.

Nel dettaglio, come chiarito a fini di coordinamento dalla Sezione delle Autonomie, con la pronuncia n. 13/AUT/07 del 12-17 dicembre 2007 (a conferma dell’orientamento già espresso con la precedente decisione del 27 aprile 2004, sugli "Indirizzi e criteri generali per l’esercizio dell’attività consultiva", diramati alle Sezioni regionali con la nota del Presidente della Corte dei conti, n. 6482 del 20 maggio 2004), la legittimazione alla richiesta di parere, ai sensi della menzionata disposizione di legge, "è circoscritta ai soli enti previsti dalla norma, stante la natura speciale che essa assume, rispetto all’ordinaria sfera di competenze assegnate alla Corte", ribadendo che l’elencazione contenuta nel menzionato comma 8 va considerata tassativa e che deve escludersi la possibilità di estendere ad altri enti la legittimazione a chiedere pareri alla Corte dei conti.

La natura tassativa dell’elenco - ha precisato la Sezione delle Autonomie - "è provata anche dalla considerazione che l’elencazione (Regioni, Comuni, Province, Città metropolitane)

riproduce letteralmente quella dell'articolo 114 della Costituzione, nel testo sostituito dall'art. 1 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, della quale l'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003 è norma di attuazione" (pronuncia n. 13/AUT/07 cit.).

La legittimazione alla richiesta di parere, inoltre, per i riflessi che ne possono scaturire sulla gestione finanziaria dell'ente, deve essere riconosciuta all'organo legislativamente investito della rappresentanza legale dell'ente medesimo ed individuabile, di regola, nel Presidente della Giunta regionale, nel Sindaco e nel Presidente della Provincia.

La richiesta di parere in esame, proviene dal sindaco e pertanto è ammissibile;

II. Ammissibilità oggettiva.

La funzione di consulenza riconosciuta alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti non è quindi di carattere generale, ma, coerentemente con le finalità di coordinamento della finanza pubblica perseguite dalla legge attributiva, si esplica esclusivamente su quesiti attinenti all'interpretazione di norme di contabilità e finanza pubblica, in modo da assicurarne una uniforme applicazione da parte delle autonomie territoriali.

Le Sezioni Riunite della Corte dei conti, chiamate a pronunciarsi nell'esercizio delle funzioni di coordinamento ad esse assegnate dall'art. 17, comma 31, del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, con la deliberazione n. 54/2010, hanno precisato che la funzione consultiva deve svolgersi anche in ordine a quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica, e in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'ente e sui pertinenti equilibri di bilancio.

Si ritiene, in ogni caso, che il parere possa essere fornito solo rispetto a questioni di carattere generale che si prestino ad essere considerate in astratto, escludendo ogni valutazione su atti o casi specifici che determinerebbe un'ingerenza della Corte nella concreta attività dell'ente e, in ultima analisi, una partecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza riconosciuta alla Corte dei conti dalla Costituzione repubblicana.

Le Sezioni regionali non possono pronunciarsi, inoltre, su quesiti che implicino valutazioni di comportamenti amministrativi suscettibili di interferire con altre funzioni intestate alla stessa Corte dei conti, ad altri organi giurisdizionali o a soggetti pubblici investiti dalla legge di funzioni di controllo o consulenza in determinate materie.

Giova inoltre ricordare la deliberazione n. 5/2006/SEZAUT nella quale si è affermato che *«la materia della contabilità pubblica (...) non potrebbe investire qualsiasi attività degli enti che abbia*

comunque riflessi di natura finanziaria-patrimoniale», in quanto «ciò non solo rischierebbe di vanificare lo stesso limite imposto dal legislatore, ma comporterebbe l'estensione dell'attività consultiva delle Sezioni regionali a tutti i vari ambiti dell'azione amministrativa con l'ulteriore conseguenza che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti diventerebbero organi di consulenza generale delle autonomie locali. In tal modo, la Corte verrebbe, in varia misura, inserita 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».

Tutto ciò premesso, nel caso di specie, i quesiti posti dal Comune di Castel Goffredo sono ammissibili laddove non si riferiscono all'interpretazioni di norme dei Contratti Collettivi NL, posto che l'interpretazione di tali disposizioni, come è noto, sono escluse dall'ambito di competenza della Corte. Il riscontro ai quesiti avverrà soltanto nella parte in cui non interferiscono con l'interpretazione di disposizioni contrattuali e non riguardano la definizione di procedure amministrative di competenza dell'Ente. (cfr. deliberazione Sez. riunite n. 56 del 2 novembre 2011): *“in sede consultiva e di nomofilachia, le Sezioni della Corte dei conti non possono rendere parere sull'interpretazione e sul contenuto della norma del contratto collettivo nazionale di lavoro (...) poiché, come più volte specificato, l'interpretazione delle norme contrattuali rientra nelle funzioni che il legislatore ha attribuito all'ARAN”.* (Cfr. Corte conti, sez. reg. contr. Piemonte, 30.10.2015 n. 158; Corte conti, sez. reg. contr. Lombardia 11.9.2015 n. 271).

Merito

Occorre richiamare in primo luogo la norma su cui verte il quesito del Comune, ossia l'art 33, comma 2, del D.L. 30 aprile 2019 n. 34, convertito nella legge 28 giugno 2019 n. 58, laddove dispone che: *“Il limite al trattamento accessorio del personale di cui all'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 27 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”*

Dal D.M. 17 marzo 2020 di attuazione delle disposizioni del d. l. 34/2019, si evince che resta comunque ferma l'irriducibilità per il trattamento accessorio del limite rappresentato dall'importo determinato per l'anno 2016, laddove nella Premessa dello stesso D.M. si legge *“Rilevato che il limite al trattamento economico accessorio di cui all'art. 23, comma 2 del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, è adeguato, in aumento e in diminuzione ai sensi dell'art. 33, comma 1 del decreto-legge n. 34 del 2019, per garantire il valore medio pro capite riferito all'anno 2018, ed in*

particolare è fatto salvo il limite iniziale qualora il personale in servizio è inferiore al numero rilevato al 31 dicembre 2018”.

Precisato il quadro normativo di riferimento, i quesiti di cui ai punti 2 e 3 sebbene formulati con riferimento a *“modalità di calcolo del salario medio pro capite”* si riferiscono evidentemente, stante il richiamo normativo nelle premesse dell’istanza, al valore medio pro capite del trattamento economico accessorio.

Il legislatore, con il riportato art. 33, comma 2, al fine di superare la rigidità del vincolo sancito dall’art 23 comma 2 del decreto legislativo 75/2017, per la determinazione del trattamento accessorio del personale degli enti locali il cui tetto era costituito da quello definito nel 2016, ha inteso adeguare il suddetto istituto in maniera flessibile al valore medio pro-capite del fondo e consentire ,così, una quantificazione dello stesso in ragione di una spesa che resterà invariata per quanto attiene al valore medio fissato al 31 dicembre 2018.

Per la determinazione del *“ valore medio pro-capite”* occorre considerare (sommare) sia il valore del fondo relativo alle risorse per la contrattazione decentrata sia le risorse destinate alla remunerazione delle P.O. L’interpretazione letterale dell’art 33 della D.L.34/2019 nella parte sopra riportata non consente una scissione tra le due componenti in quanto la disposizione in commento dopo aver affermato la necessità di garantire *“l’invarianza del valore medio pro-capite, riferito all’anno 2018, del fondo per la contrattazione integrativa “* aggiunge l’espressione *“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”* .

Tale interpretazione oltre ad essere supportata dal dato letterale, è suffragata dal richiamo della disposizione stessa all’art. 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017 n. 75, che stabilisce *“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.”*, fissando un limite al *“trattamento accessorio”* globalmente inteso senza distinzione alcuna ai fini della determinazione del tetto massimo.

Per stabilire il valore medio pro capite previsto dall’art 33, comma 2, del D.L. 34/2019 in argomento, non vi sono, quindi, elementi che possano portare a una diversificazione dei fondi ai fini che qui interessano.

In senso conforme è la deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Liguria PAR 56/2019 *“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 (Cfr. anche Sezione regionale di controllo Basilicata n. 2/2019/PAR, Sezione controllo Lombardia, n. 200/2018/PAR).

D'altra parte anche sotto un profilo logico e pragmatico non sarebbe di nessuna utilità considerare in maniera distinta le risorse delle P.O. per determinare un valore medio delle stesse non solo per la diversificazione notevole dei valori che possono interessare le posizioni organizzative, ma soprattutto perché in caso di costituzione di nuove posizioni organizzative la norma non consentirebbe una variazione in aumento del suddetto valore medio.

In conclusione, per determinare il costo medio pro-capite occorre procedere sommando il valore del fondo per la contrattazione decentrata con il valore complessivo delle risorse destinate al finanziamento delle P.O. e dividere l'importo risultante per il numero di tutti i dipendenti in servizio al 31/12/2018, comprese le posizioni organizzative.

La quantificazione del fondo, ai fini della determinazione del valore medio poi, deve essere fatta con riferimento soltanto a quelle voci che concorrono a determinare il tetto del trattamento accessorio di cui all'art 23 del decreto legislativo 75/2017.

Il Collegio non può dare riscontro ai quesiti di cui ai n 1) 4) 5) 6) 7) 8), che non richiedono l'interpretazione di norme di contabilità pubblica, ma attengono alla richiesta di individuazione di norme contrattuali o alla definizione di procedure amministrative di competenza dell'Ente ovvero risultano incomprensibili (quesito n.1) e pertanto sono inammissibili.

P.Q.M.

Nelle considerazioni che precedono è il parere della Sezione regionale di controllo per la Regione Lombardia,

Il Relatore
(dott. Luigi Burti)

Il Presidente
(dott.ssa Maria Riolo)

Depositata in Segreteria

30 luglio 2020

Il Funzionario preposto al servizio di supporto
(Susanna De Bernardis)

