



LA CORTE DEI CONTI

Sezione Regionale di Controllo per la Liguria

composta dai seguenti magistrati:

Maria Teresa POLVERINO	Presidente
Elisabetta CONTE	Referendario (relatore)
Federica LELLI	Referendario
Massimiliano MAITINO	Referendario

Nella camera di consiglio del 13 novembre 2023 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

Visto l'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la nota del Consiglio delle autonomie locali prot. n. 112 del 27 ottobre 2023, con cui è stata trasmessa la richiesta di parere formulata dal sindaco pro tempore del Comune di Framura (SP) con nota prot. n. 4719 del 18 ottobre 2023;

Vista l'ordinanza n. 60/2023 con cui è stata deferita la questione all'esame collegiale della Sezione;

Udito, nella suddetta camera di consiglio, il magistrato relatore, dott.ssa Elisabetta Conte

Premesso in fatto

Con la nota in epigrafe, ritualmente trasmessa per il tramite del Consiglio delle autonomie locali, il sindaco *pro tempore* del Comune di Framura (SP) ha formulato una richiesta di parere in merito al calcolo del tetto di spesa per il salario accessorio delle posizioni organizzative, ai fini del rispetto dell'art. 23, c. 2, d.lgs. 25 maggio 2017 n. 75. In particolare, è stato chiesto se *“l'ente deve considerare la sola quota a proprio carico, al netto della*

compartecipazione degli enti convenzionati, o è possibile utilizzare come tetto di spesa del fondo delle posizioni organizzative, nel rispetto di quanto previsto dall'art. 23 comma 2 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 della richiesta

I profili di ammissibilità soggettiva ed oggettiva della richiesta di parere vanno vagliati alla luce dell'art. 7, c. 8, della l. n. 131/2003, che attribuisce alle regioni, ai comuni, alle province e alle città metropolitane la facoltà di richiedere pareri in materia di contabilità pubblica alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

1.1 Per quanto concerne l'ammissibilità soggettiva, la deliberazione n. 11/2020/QMIG della Sezione delle Autonomie ha chiarito che i limiti della funzione consultiva attribuita alla Corte dei conti attengono, quanto al profilo soggettivo, sia all'ente che ha la capacità di proporre l'istanza, sia al soggetto che può effettuare formalmente la richiesta, potendosi, dunque, distinguere una legittimazione soggettiva esterna ed una interna.

Per quanto concerne la prima, questa è riconosciuta in modo tassativo dall'art. 7, c. 8, l. n. 131/2003 alle regioni - che la esercitano direttamente - nonché a comuni, province e città metropolitane, le cui richieste sono formulate, di norma, tramite il Consiglio delle autonomie locali.

La legittimazione soggettiva interna attiene, invece, al potere di rappresentanza del soggetto che agisce in nome e per conto dell'ente nel richiedere il parere. Pertanto, per quanto concerne i comuni, questa può essere riconosciuta solamente in capo al sindaco, ai sensi dell'art. 50 TUEL, o al vicesindaco qualora siano indicate espressamente le circostanze di cui all'art. 53 TUEL che legittimano l'esercizio delle funzioni vicarie.

Nel caso in esame, il parere deve ritenersi ammissibile sotto il profilo soggettivo, essendo sottoscritto dal sindaco ed essendo stata trasmessa per il tramite del Consiglio delle autonomie locali.

1.2 Per quanto concerne l'ammissibilità sotto il profilo oggettivo, i confini delimitativi sono tratteggiati dal citato art. 7, c. 8, della l. n. 131/2003, che prevede che la Corte dei conti possa pronunciarsi su pareri richiesti dagli enti territoriali in materia di "*contabilità pubblica*".

Il contenuto di tale materia è stato dettagliato da numerose pronunce di orientamento di questa Corte (Sezione Autonomie, 27 aprile 2004, nonché n. 5/2006, n. 9/2009 e n. 3 e 4/2014; Sezioni riunite in sede di controllo, n. 54/2010), che hanno permesso di chiarire, innanzitutto, come la contabilità pubblica non possa essere dilatata fino a comprendere qualsiasi attività avente riflessi di natura finanziaria (Sezione Autonomie, n. 5/2006). Tuttavia, di tale materia è necessario adottare una visione dinamica, sicché specifiche questioni, nel loro nucleo originario estranee alla contabilità pubblica intesa come stretta gestione del bilancio, possono ritenersi a questa riconducibili ove relative all'interpretazione

di quelle disposizioni di coordinamento della finanza pubblica che pongono limiti e divieti strumentali al raggiungimento di specifici obiettivi di contenimento della spesa (Sezioni riunite in sede di controllo, n. 54/2010 e SRC Campania, n. 17/2020/PAR, Sezione Autonomie n.17/2020/QMIG e nn. 5,9,14/2022/QMIG).

Inoltre, il quesito oggetto del parere deve essere formulato in termini generali ed astratti, non potendo risolversi la funzione consultiva in una funzione consulenziale, che inserisca la Corte dei conti *“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”* (Sezione Autonomie n. 5/2006 e 24/2019/QMIG, nonché Sezioni Riunite in sede di controllo, n. 54/10, cit.)

Alla luce delle indicazioni ermeneutiche sopra riassunte, la richiesta di parere del Comune di Framura risulta ammissibile, vertendo, in termini generali ed astratti, su una disposizione che pone limiti volti al perseguimento di un obiettivo di contenimento della spesa, e, in particolare, all'invarianza della stessa.

2. Merito

L'art. 23 del d.lgs. n. 75/2017 prevede una progressiva armonizzazione del trattamento economico accessorio del personale delle amministrazioni di cui all'art. 1, c. 2 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, prescrivendo, nelle more della sua realizzazione, che *“al fine di assicurare la semplificazione amministrativa, la valorizzazione del merito, la qualità dei servizi e garantire adeguati livelli di efficienza ed economicità dell'azione amministrativa, assicurando al contempo l'invarianza della spesa, 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”*.

Va, poi, anche rimarcato che l'art. 33, d.l. 30 aprile 2019, n. 34, convertito, con modificazioni, con l. 28 giugno 2019, n. 58, introducendo un nuovo meccanismo per il calcolo delle capacità assunzionali basato sulla sostenibilità finanziaria, al c. 2 ha disposto che il sopraccitato limite debba essere 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 (sul coordinamento tra l'art. 23, d.lgs. n. 75/2017 e l'art. 33, c. 2, d.l. n. 34/2019, si rimanda a Sezione controllo Veneto, n. 125/2022/PAR, Sezione controllo Campania, n. 97/2020/PAR, Sezione controllo Marche, n. 22/2022/PAR).

Ciò premesso, si osserva che l'art. 23, c. 2 d.lgs. n. 75/2017, nell'individuare un valore soglia per il trattamento accessorio, fa espresso riferimento all'*“ammontare complessivo delle risorse”*, dovendosi, quindi, intendere come rientranti nel computo tutte le somme complessivamente destinate al trattamento accessorio, ivi comprese quelle destinate a finanziare le posizioni organizzative (cfr. Sezione di controllo per la Lombardia, n.

151/2023/PAR, 115/2023/PAR, Sezione di controllo per la Puglia n. 27/2019/PAR e n. 99/2018/PAR).

Le Sezioni regionali di controllo si sono più volte espresse affermando che il valore della spesa da considerare ai fini del rispetto del tetto per il trattamento accessorio delle posizioni organizzative corrisponde a quello stanziato direttamente in bilancio, sempre che tale valore sia corrispondente a quello complessivo contrattualmente previsto da attribuire ai dipendenti titolari delle posizioni organizzative (Sezione di controllo per la Sicilia, n. 172/2018/PAR, Sezione di controllo per la Lombardia n. 20/2019/PAR). In merito agli enti che ricorrono a convenzioni per l'utilizzo del personale, sebbene con riguardo a norme vincolistiche precedenti a quella ora in esame, ma che si riferivano testualmente all'ammontare complessivo delle risorse destinate al trattamento accessorio (*i.e.* art. 9, c. 2-bis, d.l. n. 78/2010 e art. 1, c. 236, l. n. 208/2015), le Sezioni regionali hanno più volte affermato che il limite di spesa va calcolato sul complesso delle spese destinate al salario accessorio sostenute da ciascun ente aderente alla convenzione, computando *pro quota* l'onere finanziario gravante sulle risorse del proprio bilancio (cfr. Sezione di controllo per la Toscana, n. 59/2017/PAR, Sezione di controllo per il Piemonte, n. 182/2017/PAR e Sezione di controllo per il Friuli Venezia Giulia, n. 70/2015/PAR).

Ciò premesso, il Collegio condivide gli orientamenti sopra riassunti e, da ultimo ribaditi, riguardo ad un quesito del tutto analogo all'odierno, dalla Sezione di controllo per la Lombardia con la deliberazione n. 151/2023/PAR. Difatti, il mancato scomputo delle entrate di compartecipazione alla spesa a carico degli altri enti aderenti alla convenzione genererebbe un aumento fittizio del limite 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 aderenti alle convenzioni.

P.Q.M.

nelle esposte considerazioni è il parere della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Liguria sulla richiesta di parere avanzata Comune di Framura (SP).

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, a cura del funzionario preposto all'attività di supporto della Sezione, al sindaco del Comune di Framura.

Genova, così deciso nella camera di consiglio del 13 novembre 2023.

Il Magistrato relatore

Il Presidente

Depositato in segreteria il 16 novembre 2023
Il Funzionario preposto