



CORTE DEI CONTI

REPUBBLICA ITALIANA

Corte dei conti

Sezione di controllo per la Regione siciliana

Nella camera di consiglio del 15 febbraio 2022, composta dai seguenti magistrati:

Anna Luisa	CARRA	Presidente aggiunto
Adriana	LA PORTA	Consigliere
Alessandro	SPERANDEO	Consigliere
Massimo Giuseppe	URSO	Referendario
Emanuele	MIO	Referendario - relatore

Visto il T.U. delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. n. 1214 del 12 luglio 1934, e successive modificazioni e integrazioni; visto l'art. 23 del R.D. Lgs. 15 maggio 1946, n.455 (Approvazione dello Statuto della Regione siciliana);

visto il D. Lgs. 6 maggio 1948, n. 655 (Istituzione di Sezioni della Corte dei conti Regione siciliana);

vista la L. 14 gennaio 1994, n. 20, (Disposizioni in materia di controllo e giurisdizione della Corte dei conti);

visto il D. Lgs. 18 giugno 1999, n. 200, (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione siciliana, recante integrazioni e modifiche al D. Lgs. n. 655 del 1948);

vista la Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della Parte II della Costituzione);

visto l'art. 7, comma 8, della Legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3);

vista la deliberazione n. 32/2013/SS.RR./PAR, in data 30 settembre 2013 delle Sezioni riunite per la Regione siciliana in sede consultiva;

vista la deliberazione n. 354/2013/PAR, in data 14 novembre 2013, della Sezione di controllo per la Regione siciliana;

visto l'art. 85, comma 8 *bis*, del decreto - legge 17 marzo 2020 n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020 n. 27 modificato, da ultimo, dall'art. 6, comma 1, del decreto - legge 23 luglio 2021, n. 105 convertito, con modificazioni, dalla legge 16 settembre 2021, n. 126, concernente gli effetti in materia di giustizia contabile derivanti dalle misure urgenti di contrasto dell'emergenza epidemiologica, che consente lo svolgimento delle adunanze e delle camere di consiglio mediante collegamenti da remoto;

viste le "Regole tecniche e operative" per lo svolgimento delle adunanze in camera di consiglio da remoto adottate con i decreti del Presidente della Corte dei conti n. 139 del 3 aprile 2020, n. 153 del 18 maggio 2020, n.287 del 27 ottobre 2020 e n. 341 del 31 dicembre 2021;

vista la richiesta di parere del comune di Campofelice di Roccella (PA) in data 01 febbraio 2022 (prot. C.d.c. n. 897 del 01 febbraio 2022);

visto il decreto presidenziale n.15/2022 di nomina del relatore;

vista l'ordinanza n.17/2022 con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna Camera di consiglio svolta in videoconferenza tramite le applicazioni informatiche in dotazione;

udito il relatore, Referendario Emanuele Mio;

ha emesso la seguente

DELIBERAZIONE

PREMESSO IN FATTO.

Con la nota in epigrafe il Sindaco del Comune di Campofelice di Roccella premette che la Giunta Comunale, con deliberazione n. 73 del 23 luglio 2021, ha individuato i sette Settori dell'Ente cui allocare sette posizioni organizzative e che, con successiva delibera n. 114 del 28 ottobre 2021, ha distinto le medesime, a seguito

di pesatura, in due fasce: cinque da diecimila euro e due da nove mila euro “per un budget complessivo teorico di 68 mila euro”.

Il Comune precisa che la somma di cui sopra è stata successivamente riparametrata dall'Amministrazione, ex art 11 CCNL 22.01.2004 - senza specificare con quale provvedimento ed in che data - in euro 51.333,00, in considerazione della presenza tra dette posizioni organizzative di personale a tempo determinato part-time.

Il Collegio dei revisori dei conti, espone ancora l'Amministrazione, ha però rilevato la violazione dell'art. 23, comma 2, del D.Lgs. n. 75 del 2017 - secondo cui "a decorrere dal 1° gennaio 2017, l'ammontare complessivo delle risorse destinate al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni pubbliche di cui all'art.1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165, non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2016"- poiché “nell'anno 2016, per dette finalità, era stata prevista la somma di euro 57.350,00 a titolo di indennità di posizione da riconoscere ai titolari di P.O.”.

Sulla base di quanto premesso il Comune ha richiesto il parere di questa Sezione in merito ai seguenti due quesiti:

- 1) *“se la spesa teorica di € 68.000,00 prevista con provvedimento n° 114 del 28.10.2021 vada in ogni caso rideterminata in euro € 57.350,00, per assolvere al principio generale di contenimento della spesa pubblica, oppure la somma di € 68.000,00 costituisce solo una previsione di spesa associata alle fasce di appartenenza e non “ l'ammontare complessivo” e reale delle risorse destinate alla erogazione delle indennità di posizione, quantificate, alla luce delle riparametrazioni di cui dall'art. 11 del CCNL 22.01.2004, in € 51.333,00. “*
- 2) *“Si chiede, altresì, se è possibile reperire sul fondo per la contrattazione integrativa, seppure in minima quota percentuale, somme destinate ad incrementare le risorse destinate al finanziamento delle indennità di posizione e di risultato dei titolari di posizione organizzativa, senza alterare i limiti di finanza pubblica imposti dall'art.23, comma 2, del D.Lgs. n° 75/2017.”*

CONSIDERATO IN DIRITTO.

1. Preliminarmente, la Sezione è chiamata a verificare i profili di ammissibilità soggettiva e oggettiva della richiesta di parere alla luce dell'art. 7, c. 8, della l. n. 131/2003, che conferisce alle regioni, nonché a comuni, province e città

metropolitane - per questi ultimi, di norma, tramite il Consiglio delle autonomie locali - la possibilità di richiedere alle Sezioni regionali di controllo pareri in materia di contabilità pubblica, nonché dei consolidati orientamenti della Corte dei conti.

2. *Ammissibilità soggettiva.*

Per quanto concerne il profilo dell'ammissibilità soggettiva, come recentemente chiarito dalla Sezione delle Autonomie (deliberazione n. 11/SEZAUT/2020/QMIG), questo sottende l'analisi della legittimazione soggettiva "esterna" ed "interna". La prima, intesa come legittimazione a richiedere pareri alle Sezioni regionali di controllo, "appartiene alle Regioni, che la esercitano direttamente, e a Comuni, Province e Città metropolitane, le cui richieste sono formulate, di norma, tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito" (Sez. Autonomie, deliberazione n. 11/SEZAUT/2020/QMIG). L'elencazione dei soggetti legittimati a richiedere pareri alle Sezioni regionali, contenuta nell'art. 7, comma 8, della l. n. 131/2003, è stata ritenuta tassativa dalla giurisprudenza contabile (cfr. Sez. Autonomie, deliberazione n. 13/AUT/2007), che è altresì intervenuta per meglio delineare i confini di tale previsione (ad esempio, sancendo che la legittimazione a richiedere pareri possa essere riconosciuta anche in capo alle Unioni di comuni limitatamente a questioni inerenti alle funzioni proprie esercitate dall'Unione stessa, posto che a tal fine questa può essere assimilata al comune in quanto proiezione dei singoli enti partecipanti finalizzata all'esercizio congiunto di funzioni di competenza comunale - Sez. Autonomie, deliberazione n. 1/SEZAUT/2021/QMIG). Per quanto concerne la "legittimazione soggettiva interna", la Sezione delle Autonomie ha chiarito che questa "riguarda il potere di rappresentanza del soggetto che agisce in nome e per conto dell'ente nella richiesta di parere" e che, pertanto, nel caso di un Comune "ai sensi dell'art. 50, comma 2, T.U.E.L., è il sindaco il legale rappresentante dell'ente comunale e, pertanto, tale figura istituzionale costituisce organo di vertice politico con legittimazione soggettiva interna ed esterna a sollecitare l'esercizio della funzione

consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti” (deliberazione n. 11/SEZAUT/2020/QMIG).

Ciò considerato, la richiesta di parere in esame è da ritenersi ammissibile sotto il profilo soggettivo, essendo sottoscritta dal sindaco che, ai sensi dell’art. 50 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, è organo rappresentativo del comune.

3. *Ammissibilità oggettiva.*

Quanto all’ammissibilità oggettiva, il citato art. 7, comma 8, della l. n. 131/2003, nell’intestare alla Corte dei conti la funzione consultiva, prevede che la stessa possa pronunciarsi su pareri richiesti dagli enti territoriali in materia di “contabilità pubblica”. Tale materia rappresenta, quindi, l’oggetto ed allo stesso tempo il limite della funzione consultiva. Le pronunce di orientamento che negli anni si sono concentrate sulla perimetrazione della contabilità pubblica (Sez. Autonomie, deliberazione 27 aprile 2004, nonché successive n. 5/2006, n. 9/2009 e n. 3 e 4/2014, Sezioni riunite in sede di controllo, n. 54/2010), hanno innanzitutto chiarito come tale materia non possa essere dilatata fino a comprendere, nel suo complesso, qualsiasi attività degli enti che abbia riflessi di natura finanziaria, posto che “se è vero che ad ogni provvedimento amministrativo può seguire una fase contabile (..) è anche vero che la disciplina contabile si riferisce solo a tale fase “discendente” distinta da quella sostanziale, antecedente, del procedimento amministrativo, non disciplinata da norme di carattere contabilistico” (Sez. Autonomie, n. 5/2006). Dalle deliberazioni di orientamento citate emerge, altresì, il principio secondo cui questioni, nel loro nucleo originario estranee alla contabilità pubblica intesa come stretta gestione del bilancio, possono ritenersi ad essa riconducibili secondo una visione dinamica della materia, che sposti la visuale dalla gestione strettamente intesa agli equilibri di bilancio, nell’ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica. Ne consegue che la funzione consultiva delle Sezioni regionali può svolgersi con riferimento a quesiti che involgono tematiche connesse alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro, tuttavia, di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento

della finanza pubblica, idonei a ripercuotersi sulla sana gestione finanziaria degli enti e sui relativi equilibri di bilancio (cfr. Sezioni riunite in sede di controllo, n. 54/2010 e Sez. contr. Campania, n. 17/2020/PAR) . Dai pronunciamenti già citati, nonché dalla giurisprudenza delle Sezioni regionali di controllo, risulta, poi, che la funzione consultiva sottende la disamina di questioni che non possono che avere carattere generale ed astratto, non potendo comportare valutazione di casi o atti gestionali specifici e concreti. Difatti, con l'art. 7, comma 8, della l. n. 131/2003, il legislatore ha inteso attribuire alle Sezioni regionali della Corte dei conti una funzione, di carattere collaborativo, di natura eminentemente consultiva e non già consulenziale (cfr. Sez. contr. Lombardia, n. 304/2015/PAR). Laddove il giudice contabile si esprimesse su questioni concrete, infatti, si verrebbe a determinare un inaccettabile inserimento di una "magistratura neutrale ed indipendente, garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico" (cfr. *ex multis* Corte costituzionale n. 60/2013, nonché n. 267/2006 e n. 29/1995) nei processi decisionali degli enti, con conseguente condizionamento di quella stessa attività amministrativa su cui la Corte è chiamata ad esercitare il controllo che, per definizione, deve essere esterno e neutrale (cfr. Sez. Autonomie, n. 5/2006). Ne consegue, altresì, che la funzione consultiva non può sovrapporsi ed interferire con l'esercizio di altre funzioni di controllo della Corte, né con l'esercizio di funzioni giurisdizionali (in sede civile, penale, amministrativa o contabile).

3.1 Nel caso in esame la richiesta, con riferimento al primo quesito, è da ritenersi inammissibile sotto il profilo oggettivo perché si risolve indirettamente in una forma di cogestione, dal momento il Comune chiede alla Sezione di esprimersi sulla quantificazione concreta di somme destinate all'erogazione delle indennità di posizione, peraltro determinate e determinabili esclusivamente dall'Amministrazione sulla base dei dati e dell'istruttoria dalla stessa svolta.

3.2 Sempre sotto il profilo oggettivo il secondo quesito è, invece, ammissibile, in quanto concerne l'interpretazione della norma di finanza pubblica posta dall'art. 23, c.2, del D. Lgs. 75/2017, secondo cui "*a decorrere*

dal 1° gennaio 2017, l'ammontare complessivo delle risorse destinate al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni pubbliche di cui all'art.1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165, non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2016"^{1 2 3}

4. MERITO.

L'analisi del merito è limitata, come sopra rilevato, al solo secondo quesito.

La questione è già stata più volte posta all'esame della Corte dei conti.

Come ben osservato dalla Sezione controllo per la regione Liguria nella deliberazione n.56/2019/PAR: *"Sul piano della contrattazione collettiva, il CCNL relativo al personale del comparto Funzioni Locali per il triennio 2016-2018, stipulato il 21 maggio 2018, ha uniformato il finanziamento delle posizioni organizzative degli Enti Locali privi di dirigenti e di quelli con dirigenza. Infatti, nei contratti collettivi nazionali di lavoro del comparto anteriori a quello stipulato il 21 maggio 2018 (CCNL del 31 marzo 1999 e CCNL di settore del 1° aprile 1999) le indennità di posizione organizzativa attribuite dagli Enti Locali privi di dirigenti erano finanziate direttamente a carico del bilancio, senza transitare per le risorse destinate annualmente alla costituzione dei fondi per la contrattazione integrativa, sui quali, invece, gravavano le risorse destinate a finanziare le indennità attribuite*

¹ Sull'applicabilità del limite di cui al presente comma si vedano gli artt. 11, comma 1, e 11-bis, comma 2, D.L. 14 dicembre 2018, n. 135, convertito, con modificazioni, dalla L. 11 febbraio 2019, n. 12, e, successivamente, l'art. 12, comma 3-quater, D.L. 28 gennaio 2019, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla L. 28 marzo 2019, n. 26.

² In deroga a quanto disposto dal presente comma, si veda l'art. 1, comma 435-bis, L. 27 dicembre 2017, n. 205, come modificato dall'art. 25, comma 1, D.L. 30 dicembre 2019, n. 162, convertito, con modificazioni, dalla L. 28 febbraio 2020, n. 8, l'art. 33, comma 1, D.L. 4 ottobre 2018, n. 113, convertito, con modificazioni, dalla L. 1° dicembre 2018, n. 132, l'art. 1, commi 150, 442, 527 e 1091, L. 30 dicembre 2018, n. 145, l'art. 1-ter, comma 4, D.L. 21 settembre 2019, n. 104, convertito, con modificazioni, dalla L. 18 novembre 2019, n. 132, gli artt. 16-ter, comma 2, e 50-bis, comma 1, D.L. 26 ottobre 2019, n. 124, convertito, con modificazioni, dalla L. 19 dicembre 2019, n. 157, l'art. 1, commi 129 e 131, L. 27 dicembre 2019, n. 160, gli artt. 20, comma 1, e 40-bis, comma 1, del suddetto D.L. n. 162/2019, l'art. 1, comma 1, D.L. 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla L. 24 aprile 2020, n. 27, l'art. 31, comma 1, D.L. 8 aprile 2020, n. 23, convertito, con modificazioni, dalla L. 5 giugno 2020, n. 40, l'art. 1, commi 870 e 1028, L. 30 dicembre 2020, n. 178 e, successivamente, l'art. 3, commi 4-bis e 4-quater, D.L. 1 marzo 2021, n. 22, convertito, con modificazioni dalla L. 22 aprile 2021, n. 55.

³ Si veda anche l'art. 33, commi 1 e 2, D.L. 30 aprile 2019, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla L. 28 giugno 2019, n. 58, l'art. 11, comma 1, D.L. 30 aprile 2019, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla L. 25 giugno 2019, n. 60, l'art. 115, comma 1, D.L. 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla L. 24 aprile 2020, n. 27, e l'art. 1, comma 897, L. 30 dicembre 2020, n. 178.

alle posizioni organizzative degli Enti Locali con dirigenza. Il nuovo CCNL prevede, invece, una omogeneizzazione del finanziamento della retribuzione accessoria delle posizioni organizzative per entrambe le tipologie di amministrazioni, atteso che “le risorse destinate alla retribuzione di posizione e di risultato delle posizioni organizzative sono corrisposte a carico dei bilanci degli enti” (art. 15, comma 5). L’art. 67, comma 1, inoltre, dispone che “A decorrere dal 2018, il Fondo risorse decentrate, è costituito da un unico importo consolidato di tutte le risorse decentrate stabili (.....) relative all’anno 2017, come certificate dal collegio dei revisori (...). Le risorse di cui al precedente periodo confluiscono nell’unico importo consolidato al netto di quelle che gli enti hanno destinato, nel medesimo anno, a carico del Fondo, alla retribuzione di posizione e di risultato delle posizioni organizzative.” Peraltro “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 (Sezione regionale di controllo Basilicata n. 2/2019/PAR, Sezione controllo Lombardia, n. 200/2018/PAR).

Conclusivamente, l’art. 23, comma 2 del D. Lgs. n. 75/2017 pone un limite all’ammontare complessivo delle risorse da destinare al trattamento accessorio del personale in servizio presso pubbliche amministrazioni, non distinguendo fra quelle che trovano la loro fonte di finanziamento nei fondi per la contrattazione integrativa previsti dai vari contratti collettivi nazionali di comparto e quelle finanziate direttamente a carico del bilancio delle amministrazioni (in senso conforme cfr. Sez. Puglia deliberazione n. 6/2022/PAR).

P.Q.M.

Nelle suesposte considerazioni è il parere della Sezione.

Copia della presente deliberazione sarà inviata, a cura della Segreteria, al sindaco del Comune di Campofelice di Roccella nonché all’Assessorato Regionale delle

Autonomie Locali e della Funzione pubblica – Dipartimento delle Autonomie locali.

Così deliberato in Palermo, nella camera di consiglio del 15 febbraio 2022.

IL RELATORE

Emanuele Mio

IL PRESIDENTE

Anna Luisa Carra

Depositato in Segreteria in data 16 febbraio 2022

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE

Boris Rasura