



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott. Antonio Buccarelli	Presidente
dott. Mauro Bonaretti	Consigliere
dott.ssa Rossana De Corato	Consigliere
dott.ssa Vittoria Cerasi	Consigliere
dott.ssa Maura Carta	Consigliere
dott. Marco Ferraro	Primo Referendario
dott.ssa Rita Gasparo	Primo Referendario
dott. Francesco Liguori	Primo Referendario
dott.ssa Valeria Fusano	Primo Referendario (relatore)
dott.ssa Adriana Caroselli	Referendario
dott. Francesco Testi	Referendario
dott.ssa Iole Genua	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio dell'11 settembre 2024 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

Sulla richiesta di parere del comune di San Vittore Olona (MI)

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'art. 7, comma 8;

VISTA la richiesta di parere formulata dal Sindaco del comune di San Vittore Olona (MI) pervenuta tramite il Portale Centrale Pareri in data 2 agosto 2024 e acquisita al protocollo pareri di questa Sezione n. 11422 in pari data;

VISTA l'ordinanza n. 206/2024, con la quale il Presidente della Sezione ha convocato l'odierna adunanza;

UDITO il relatore, dott.ssa Valeria Fusano.

PREMESSO IN FATTO

Il Sindaco del comune di San Vittore Olona chiede di sapere «*se il limite del salario di cui all'art. 23. C. 2, del D. Lgs. 75/2017 di un Comune privo di dirigenza deve considerarsi come limite complessivo unico comprendente il fondo incentivante dipendenti, fondo salario accessorio Segretario comunale, fondo posizione organizzative e se eventuali riduzioni strutturali (ad esempio riduzione delle ore di assegnazione del Segretario in caso di convenzione per la gestione in forma associata del Servizio di Segreteria Comunale) del fondo del salario accessorio del Segretario comunale possono essere portate ad incremento del fondo posizioni organizzative ovvero si tratta di tre "fondi" distinti ognuno con uno specifico limite e l'unica possibilità di incremento del fondo posizioni organizzative per i Comuni privi di dirigenza era percorribile solo con l'applicazione della deroga di cui articolo 11-bis, comma 2, del decreto-legge 135/2018*».

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Preliminarmente, occorre verificare se la richiesta di parere presenti i necessari requisiti di ammissibilità di cui all'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, sia sotto il profilo soggettivo, con riferimento alla legittimazione dell'organo richiedente, sia sotto il profilo oggettivo, concernente l'attinenza del quesito posto alla materia della contabilità pubblica.

1.1. In punto di ammissibilità soggettiva, l'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 ha previsto la possibilità, per le Regioni, di chiedere alle Sezioni regionali di controllo pareri in materia di contabilità pubblica e che *"analoghe richieste possono essere formulate, di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche da Comuni, Province e Città metropolitane"*.

Sotto il profilo in esame, la richiesta di parere risulta ammissibile, in quanto formulata dal Sindaco del comune istante, nella sua qualità di legale rappresentante pro tempore dell'Ente, ai sensi dell'art. 50 TUEL.

1.2. Sotto il profilo oggettivo, occorre premettere che la funzione consultiva della Corte non può essere intesa come consulenza generale, ma è circoscritta dalla legge alla materia della contabilità pubblica. Per tale ragione, come ripetutamente precisato dalla giurisprudenza contabile, l'attività consultiva non può riferirsi a casi concreti o ad atti gestionali, già adottati o da adottare da parte dell'Ente (si vedano, *ex multis*, le deliberazioni di questa Sezione n. 309/2018/PAR; n. 108/2018/PAR; n. 99/2017/PAR; n. 12/2017/PAR) e risolversi, per tale via, in un'inammissibile ingerenza nella concreta attività dell'ente e, in ultima analisi, in una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza della Corte dei conti. In tale quadro, la richiesta di parere qui in esame si configura ammissibile limitatamente ai soli profili, di ordine generale ed astratto, relativi alla natura del tetto di spesa di cui all'art. 23, comma 2, decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75 (c.d. decreto Madia), quale norma afferente al contenimento della spesa e, pertanto, riconducibile alla nozione di "contabilità pubblica". Al contrario, esulano dall'attività consultiva della Corte questioni relative alle modalità di utilizzo delle risorse che l'ente locale può destinare al trattamento accessorio del personale in ipotesi di "eventuali riduzioni strutturali del fondo del salario accessorio del Segretario comunale".

2. Nel merito, come accennato in premessa, il comune di San Vittore Olona chiede di sapere se il "tetto" al salario accessorio posto dall'art. 23, co. 2, del d. lgs. n. 75/2017 costituisca un limite complessivo unico, comprendente il fondo incentivante dipendenti, il fondo salario accessorio Segretario comunale e il fondo posizioni organizzative; ovvero se ciascuno dei fondi menzionati soggiaccia ad uno specifico limite, così che l'unica possibilità di incremento del fondo posizioni organizzative esistenti nei comuni privi di dirigenza fosse quella derivante dall'applicazione della deroga introdotta dall'art. 11-bis, co. 2, del D.L. n. 135/2018.

L'art. 23, co. 2, del d. lgs. n. 75/2017 ha posto, come noto, il principio dell'invarianza del trattamento accessorio del personale delle amministrazioni pubbliche, prevedendo

che “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”.

Al riguardo, va premesso che il valore soglia previsto dalla disposizione risulta inciso, oltre che dall'art. 11 bis, comma 2, del D.L. n. 135/2018, dall'art. 33, co. 2, ultima parte, del D.L. n. 34/2019. Più precisamente, la prima delle previsioni citate si riferisce ai soli comuni privi di dirigenza e ha consentito un limitato adeguamento delle indennità dei soggetti titolari di posizione organizzativa già esistenti alla data di entrata in vigore del CCNL sottoscritto nel 2018; la più recente disposizione del 2019 si inserisce nell'ambito del nuovo sistema delle assunzioni, basato sulla sostenibilità finanziaria della spesa per il personale, prevedendo la possibilità di modulare il tetto del trattamento accessorio dei dipendenti degli enti territoriali in presenza di variazioni della dotazione organica, al fine di garantire il valore medio *pro-capite* riconosciuto al personale in servizio al 31 dicembre 2018.

Ciò detto, come ripetutamente affermato dalla giurisprudenza contabile, anche di questa Sezione, in accordo con la finalità della legge di assicurare “l'invarianza della spesa”, il riferimento “[al]l'ammontare complessivo delle risorse destinante annualmente al trattamento accessorio del personale”, contenuto nell'art. 23, comma 2, sopra citato, è da intendersi come comprensivo della somma di tutte le risorse destinate al trattamento accessorio (di comparto, titolari di posizione organizzativa, dirigenti, segretari comunali e provinciali). Sicché, il tetto di spesa previsto dalla norma non può che essere riferito alla spesa complessiva, e non a quella delle singole categorie (così, *ex plurimis*, le deliberazioni di Sezione regionale di controllo per la Liguria n. 116 /2023/PAR; Sezione regionale di controllo per la Toscana n. 277/2019/PAR; Sezione regionale di controllo per la Puglia n. 27/2019/PAR; Sezione regionale di controllo per la Lombardia nn. 115/2023/PAR e 121 /2023/PAR).

È in tale quadro che, com'è stato rilevato, «le Sezioni Riunite, in sede di certificazione del CCNL 2016-2018 (SS. RR. in sede di controllo n. 6/SSRRCO/CCN/18) hanno evidenziato come il fondo incentivante e le risorse per indennità di posizione e di risultato delle posizioni

organizzative, sebbene distinti, siano strettamente collegati in un sistema di “vasi comunicanti”, in quanto un’eventuale crescita dell’uno può essere compensata dalla diminuzione dell’altro, sottolineando come la riduzione di risorse destinate alla retribuzione delle P.O. possa andare a vantaggio del fondo risorse decentrate, sempre nel rispetto dell’art. 23, comma 2 del d.lgs. n. 75/2017. D’altro lato, “l’ipotesi speculare di incremento delle risorse destinate alla retribuzione delle P.O. – da cui consegue una decurtazione del fondo – costituisce materia di contrattazione decentrata”» (Sezione regionale di controllo per il Piemonte, deliberazione n. 88/2023/PAR).

P.Q.M.

La Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Lombardia – si pronuncia nel senso che *“il tetto di spesa previsto dall’art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75/2017, include tutte le risorse destinate al trattamento accessorio (di comparto, titolari di posizione organizzativa, dirigenti, segretari comunali e provinciali)”*.

Così deliberato in Milano, nella camera di consiglio dell’11 settembre 2024.

Il Relatore

(dott.ssa Valeria Fusano)

Il Presidente

(dott.ssa Antonio Buccarelli)

Depositata in Segreteria il

16.09.2024

Il funzionario preposto f.f.

(Aldo Rosso)