



CORTE DEI CONTI

Sezione regionale di controllo per il Piemonte

Deliberazione n. 79/2024/SRCPIE/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte composta dai Magistrati:

Dott.ssa	Acheropita MONDERA	Presidente
Dott.ssa	Laura ALESIANI	Primo Referendario
Dott.	Diego Maria POGGI	Primo Referendario
Dott.	Massimo BELLIN	Referendario relatore
Dott.ssa	Maria DI VITA	Referendario
Dott.	Massimiliano CARNIA	Referendario
Dott.	Andrea CARAPELLUCCI	Referendario
Dott.ssa	Elisa MORO	Referendario

nella Camera di consiglio del 16 aprile 2024

Vista la richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Val della Torre (Torino) formulata con nota del 6 marzo 2024 e pervenuta a questa Sezione per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali (C.A.L.) del Piemonte il 12 marzo 2024;

Visto l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

Visto il Testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con Regio Decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

Vista la Legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

Visto il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000, n. 14/DEL/2000, e successive modificazioni;

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, e, in particolare, l'art. 7, comma 8;

Visto l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi ed i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato e modificato dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 17 febbraio 2006, n. 5;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite di questa Corte n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;

Vista l'ordinanza n. 9 del 15 marzo 2024, con la quale la richiesta di parere è stata assegnata per la trattazione al Referendario dott. Massimo Bellin;

Vista l'ordinanza n. 11/2024/Agg. del 4 aprile 2024, con la quale il Presidente Aggiunto ha convocato la Sezione per l'odierna Camera di consiglio;

Udito il relatore, Referendario dott. Massimo Bellin;

PREMESSO

Con nota a firma del Sindaco *pro tempore*, pervenuta a questa Sezione il 12 marzo 2024 per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali del Piemonte, il Comune di Val della Torre ha formulato richiesta di parere ai sensi dell'art. 7, comma 8, L. 5 giugno 2003, n. 131, in relazione all'art. 33, comma 2, ultimo periodo, Decreto-Legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito in Legge 28 giugno 2019, n. 58, il quale prevede: «*[i]l limite al trattamento accessorio del personale di cui all'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 25 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*».

L'Ente locale premette che le regole introdotte dalla suddetta normativa sono funzionali a garantire nel tempo il rispetto del valore medio *pro capite* del salario accessorio in caso di aumento della dotazione organica; fermo restando che detto valore medio consente di mantenere il rapporto delle risorse sulla premialità invariato negli anni nonostante l'aumento ovvero il decremento del personale in servizio, l'Ente manifesta dubbi circa le modalità da seguire per la sua determinazione, non ritenendo sufficienti i chiarimenti resi dell'ARAN e della Ragioneria dello Stato (quest'ultima, con risposta a richiesta di parere del 15 gennaio 2021, prot. 12454).

A suo dire, la mera rilevazione del personale in servizio al 31 dicembre 2018 rischierebbe di essere fuorviante rispetto ad un conseguente eventuale rifinanziamento

del fondo risorse, peraltro con risorse stabili e fuori dal limite di spesa rispetto alla spesa 2016.

Secondo l'Ente territoriale, la mera rilevazione del personale in servizio al 31 dicembre 2018 e la successiva determinazione del valore medio *pro capite* delle risorse, rapportando il fondo a detto numero di riferimento, non rappresenterebbe correttamente il personale che ha partecipato all'utilizzo del fondo nel 2018: a titolo di esempio, se l'ente avesse avuto 30 dipendenti in servizio il 30 ottobre 2018 ed il 1° novembre fossero cessati per quiescenza due dipendenti, al 31 dicembre 2018 l'ente avrebbe avuto 28 dipendenti in servizio, pertanto, il valore medio *pro capite* sarebbe determinato in rapporto a tale ultimo valore.

Se il medesimo ente avesse provveduto entro il 31 dicembre 2020 alla sostituzione del personale cessato, a quella data avrebbe avuto un numero di dipendenti in servizio pari a 30.

Il raffronto tra personale in servizio al 31 dicembre 2018 e personale in servizio al 31 dicembre 2020 comporterebbe un aumento di dotazione di 2 unità e l'ente potrebbe incrementare il fondo con un valore medio *pro capite* moltiplicato per 2 unità.

Tuttavia, il numero di dipendenti in servizio non sarebbe cambiato e, a fronte di una situazione di fatto analoga all'anno 2018, l'ente potrebbe destinare a fondo risorse ingenti risorse non motivate e non sostenute da un reale aumento di dotazione.

In considerazione di ciò, l'Ente territoriale chiede quale metodologia sia da applicare per determinare il valore medio *pro capite* di riferimento rispetto all'esercizio 2018 e come debba avvenire il conteggio nelle annualità successive.

AMMISSIBILITÀ

Preliminarmente occorre valutare l'ammissibilità dell'istanza, sotto il profilo sia soggettivo, sia oggettivo.

Sotto il profilo soggettivo

Come specificato dalla Sezione delle Autonomie nella deliberazione n. 11/2020/QMIG, 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 formalmente avanzarla.

Il primo limite, che può definirsi legittimazione soggettiva esterna, è posto espressamente dall'art. 7, comma 8, L. n. 131/2003: essa appartiene alle Regioni, che la esercitano direttamente, ed a Comuni, Province e Città metropolitane, le cui richieste sono formulate, di norma, tramite il Consiglio delle Autonomie Locali, se istituito.

Il secondo limite, che può definirsi legittimazione soggettiva interna, riguarda il potere di rappresentanza del soggetto che agisce in nome e per conto dell'ente nella richiesta di parere; il sindaco è l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere detto parere, in quanto rappresentante legale dell'ente territoriale, ai sensi dell'art. 1, comma 8, Legge 7 aprile 2014, n. 56.

Sotto il profilo soggettivo, la richiesta è dunque ammissibile, provenendo da un Comune per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali ed essendo firmata dal sindaco.

Sotto il profilo oggettivo

1. La facoltà di richiedere pareri risulta legislativamente circoscritta alla sola materia della contabilità pubblica; tuttavia, come osservato dalla Sezione delle Autonomie di questa Corte, «*la materia di contabilità pubblica*» costituisce una categoria concettuale estremamente ampia, di cui è difficile delimitare esattamente i confini. D'altro canto, è chiaro che la norma che radica questa specifica attribuzione non ha conferito una funzione di consulenza di portata generale» (Sez. Aut. n. 3/2014/QMIG).

Con delibera 17 novembre 2010, n. 54 le Sezioni Riunite di questa Corte hanno esteso il perimetro della funzione consultiva riconducendo al concetto di contabilità pubblica anche le materie - quali quelle concernenti il personale, l'attività di assunzione (cui è equiparata quella afferente le progressioni di carriera), la mobilità, gli incarichi di collaborazione con soggetti esterni, i consumi intermedi, ecc. - che risultano connesse alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica, espressione della potestà legislativa concorrente di cui all'art. 117 Cost., ed in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio.

Questa Sezione (del. n. 56/2023) ha già avuto modo di evidenziare che in tale contesto si collocano le regole generali previste per il pubblico impiego contenute nel D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, dal suo art. 1, comma 3 espressamente dichiarate principi fondamentali ai sensi dell'art. 117 cost..

Al riguardo, l'art. 1, comma 1 del citato D.Lgs. n. 165/2001 afferma che «le disposizioni del presente decreto disciplinano l'organizzazione degli uffici e i rapporti di lavoro e di impiego alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, tenuto conto delle autonomie locali e di quelle delle regioni e delle province autonome, nel rispetto dell'articolo 97, comma primo, della Costituzione, al fine di [...] razionalizzare il costo del

lavoro pubblico, contenendo la spesa complessiva per il personale, diretta e indiretta, entro i vincoli di finanza pubblica».

Inoltre, l'art. 23, comma 2, D.Lgs. 25 maggio 2017, n. 75 pone, appunto, un vincolo di spesa, nella parte in cui statuisce 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.

A propria volta, l'art. 33, comma 2, ult. periodo, D.L. 30 aprile 2019, n. 34 costituisce un'evoluzione applicativa della norma vincolistica da ultimo citata.

Pertanto, si deve ritenere che la richiesta di parere rientri nel perimetro della contabilità pubblica.

2. Ciò nondimeno, con la succitata delibera n. 3/2014/QMIG la Sezione delle Autonomie ha altresì statuito che l'ausilio consultivo non deve tradursi in un'intrusione nei processi decisionali degli enti territoriali.

Al proposito, questa Sezione ha aggiunto che *«[c]ostituisce oramai ius receptum il principio secondo il quale la richiesta di parere, pur essendo senz'altro - per consuetudine d'esperienza amministrativa - originata da un'esigenza gestionale dell'Amministrazione, debba essere finalizzata ad ottenere più approfondite conoscenze, indicazioni e valutazioni sulla corretta interpretazione di principi, norme ed istituti riguardanti la contabilità pubblica.*

Dunque, è onere esclusivo dell'Amministrazione provvedere all'applicazione delle norme al caso di specie, non potendo, al contrario, la richiesta di parere essere diretta ad ottenere indicazioni concrete per la risoluzione specifica e puntuale di questioni afferenti il contenuto attuale dell'attività gestionale, poiché ogni valutazione in merito alla legittimità e all'opportunità del singolo e specifico provvedimento amministrativo è riservata alla discrezionalità attribuita all'ente territoriale.

Pertanto, ai fini dell'ammissibilità dell'esercizio della funzione consultiva, il parere non deve indicare soluzioni alle scelte amministrative e gestionali riservate alla discrezionalità dell'ente richiedente, né tanto meno la resa del parere può determinare alcuna tipologia di inammissibile sindacato nel merito dell'attività amministrativa in fieri, poiché l'esercizio della funzione consultiva è orientato ad individuare o chiarire il

significato delle discipline di contabilità pubblica (cfr., ex multis, Sezione Lombardia n. 78/2015, Sezione Trentino-Alto Adige/Südtirol, sede di Trento, n. 3/2015, Sezione Veneto n. 121/2020)» (del. n. 27/2022).

Nella fattispecie, l'attività gestionale dell'Ente si limiterebbe all'applicazione al caso concreto della soluzione resa con il richiesto parere, il che conduce inevitabilmente ad una sua pronuncia di inammissibilità (del. n. 11/2024).

D'altra parte, va ricordato un precedente specifico - peraltro, citato dall'Ente richiedente nella stessa istanza di parere - in cui, con riferimento all'applicazione dell'art. 33, comma 2, D.L. n. 34/2019, è stato chiesto alla Corte dei conti:

«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?

[...]

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?».

Anche in quella occasione è stato affermato che «[i]l Collegio non può dare riscontro ai quesiti [...] che non richiedono l'interpretazione di norme di contabilità pubblica, ma attengono alla richiesta di [...] definizione di procedure amministrative di competenza dell'Ente [...] e pertanto sono inammissibili» (Sez. Lombardia, n. 95/2020).

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per il Piemonte dichiara inammissibile la richiesta di parere di cui in parte motiva.

Copia del parere sarà trasmessa, a cura della Segreteria, al Consiglio delle Autonomie Locali della Regione Piemonte ed all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

Così deliberato in Torino, nella camera di consiglio del 16 aprile 2024.

Il Relatore

Dott. Massimo BELLIN

 MASSIMO
BELLIN
CORTE DEI
CONTI
17.04.2024
11:28:08
GMT+00:00

Il Presidente

Dott.ssa Acheropita MONDERA

 ACHEROPITA ROSARIA
MONDERA
CORTE DEI CONTI
18.04.2024 05:54:20
GMT+01:00

Depositata in Segreteria il **18 aprile 2024**

Il Funzionario preposto

Margherita RAGONESE



MARGHERITA
RAGONESE
CORTE DEI
CONTI
18.04.2024
07:46:30
GMT+01:00