



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA

La Sezione, composta dai magistrati:

Presidente	Cinzia Barisano
Primo Referendario	Nunzio Mario Tritto
Primo Referendario	Daniela Piacente
Referendario	Donatella Palumbo, <i>relatrice</i>
Referendario	Antonio Arnò
Referendario	Valeria Mascello
Referendario	Maria Rosaria Pedaci
Referendario	Benedetta Civilla
Referendario	Salvatore Romanazzi

ha adottato la seguente

DELIBERAZIONE

vista la richiesta di parere inoltrata dal Sindaco del Comune di Monteparano (TA),
assunta al protocollo della Sezione n. 5639 del 15.11.2024;

vista la disposizione della Presidente della Sezione avente prot. n. 6919 del 30.12.2024,
di assegnazione della predetta richiesta di parere;

udita la relatrice, Referendario dott.ssa Donatella Palumbo, nella camera di consiglio
dell'11 febbraio 2025, convocata con ordinanza n. 4/2025;

Premesso in

FATTO

Il Sindaco del Comune di Monteparano (TA), con l'istanza in esame, formula una richiesta di parere *ex art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 5 giugno 2003*, in tema di modalità di erogazione del contributo statale assegnato all'Ente per l'integrazione nell'Anagrafe nazionale della popolazione residente (A.N.P.R.) delle liste elettorali e dei dati relativi all'iscrizione nelle liste di sezione di cui al D.P.R. n. 223/1967.

Con il decreto n. 18/2023 del Dipartimento per la trasformazione digitale presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, infatti, è stata assegnata al Comune di Monteparano (TA) la somma di € 1.683,60 - pari al contributo per i comuni nella fascia fino a 2.500 abitanti - per la finalità precedentemente descritta nell'ambito dell'intervento finanziato con risorse del Fondo complementare al P.N.R.R. - P.N.C. A.1.1 Rafforzamento Misura P.N.R.R. M1C1 - Investimento 1.4. *"Servizi digitali e esperienza dei cittadini"*, di cui l'amministrazione titolare dell'investimento è il predetto Dipartimento per la trasformazione digitale presso la Presidenza del Consiglio dei ministri.

In particolare, l'istante chiede *"se è possibile erogare tale importo al personale dipendente dei Servizi Demografici e, in particolare: - se tale incentivo è riferibile ad una delle fattispecie previste dal C.C.N.L. Enti Locali 2019/2021 del 16/11/2022 artt. 79 e 80; - se, trattandosi di fondi rafforzamento Misura P.N.R.R. M1C1 - Investimento 1.4: "Servizi digitali e esperienza dei cittadini" - Finanziato con FONDO COMPLEMENTARE AL P.N.R.R. le modalità di erogazione degli importi assegnati ai comuni dalla Funzione Pubblica per il subentro in A.N.P.R. potranno essere le stesse previste per i c.d. "incentivi tecnici" ex art. 45 d.lgs. n. 36/2023, e quindi a vantaggio anche degli incaricati di Elevata qualificazione ai sensi dell'art. 16 del C.C.N.L. 16/11/2022; - se sono assimilabili agli incentivi per funzioni tecniche ex d.lgs. n. 36/2023; - se tali somme possono essere escluse dal limite del trattamento accessorio ex art. 23, co. 2, del d.lgs. n. 75/2017"*.

Dopo aver articolato il quesito nei termini suesposti, il soggetto istante ha allegato il comunicato dell'Associazione nazionale degli Ufficiali di stato civile ed anagrafe (A.N.U.S.C.A.) che si è espresso sul tema.

Considerato in

DIRITTO

1. Considerazioni preliminari

1.1. Preliminarmente questa Sezione è chiamata a verificare l'ammissibilità dell'avanzata richiesta di parere, sotto il duplice profilo soggettivo (legittimazione dell'organo richiedente) e oggettivo (attinenza del quesito alla materia di contabilità pubblica, carattere generale ed astratto della questione sottoposta all'esame del Collegio, non interferenza dell'attività consultiva con altre funzioni della Corte dei conti o di altre giurisdizioni).

1.2. In relazione ai predetti presupposti, deve richiamarsi in primo luogo l'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 5 giugno 2003 (recante "*Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*") e, altresì, i criteri elaborati dalla Corte dei conti con atto di indirizzo approvato dalla Sezione delle autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004, nonché con successive deliberazioni n. 5/2006, n. 3/2014, n. 11 e 17/2020 e n. 5, 9 e 14/2022, nonché dalle Sezioni riunite in sede di controllo con le deliberazioni n. 54/2010 e 27/2011.

2. Ammissibilità soggettiva

2.1. Sotto il profilo soggettivo la richiesta di parere può considerarsi ammissibile, in quanto proveniente dal Sindaco, quale organo di vertice, legittimato istituzionalmente a richiederlo.

2.2. La mancata istituzione del C.A.L. all'interno delle regioni, così come il suo mancato funzionamento (è il caso della Regione Puglia, in cui l'organo sebbene istituito, non risulta ancora operante) non preclude la possibilità di attivare la funzione consultiva assegnata alla Sezione regionale, dovendo in tal caso ritenersi legittimati ad avanzare la relativa istanza, i soli organi rappresentativi dell'ente locale (cfr. Sezione delle autonomie, atto di indirizzo 27.4.2004).

3. Ammissibilità oggettiva

3.1. Per quanto concerne l'ambito oggettivo, ai fini dell'ammissibilità della richiesta di parere, è necessario che il quesito posto dall'Ente abbia un'attinenza con la materia della

contabilità pubblica; che sia formulato in termini generali ed astratti; che non sia funzionale all'adozione di concreti atti di gestione dell'ente e che non determini un rischio di interferenze con l'esercizio delle altre funzioni intestate alla Corte (giurisdizionale e requirente) – c.d. interferenza interna, ovvero con funzioni proprie di altri organi – c.d. interferenza esterna.

3.2. In particolare, il quesito, pur se ovviamente originato da una esigenza concreta e specifica del soggetto richiedente, deve avere quale precipua finalità quella di acquisire chiarimenti e/o indicazioni sulla corretta interpretazione di principi, norme ed istituti afferenti alla contabilità pubblica; *a contrario*, non è possibile richiedere valutazioni su fattispecie o atti o comportamenti ben determinati ovvero precise, concrete e specifiche indicazioni operative e/o gestionali, riservate alla competenza e discrezionalità dell'Amministrazione. Alla Corte dei conti, infatti, risultano precluse sia qualsivoglia ingerenza nell'attività amministrativo-gestionale posta in essere dall'Ente, sia una consulenza di portata generale, avente quale oggetto tutti gli ambiti dell'*agere* amministrativo, sia l'esercizio *ex post* della funzione consultiva, in quanto il quesito deve collocarsi in una fase preventiva rispetto all'esecuzione da parte del soggetto richiedente di atti e/o provvedimenti relativi o connessi alla questione oggetto di richiesta di parere.

3.3. In tale quadro, la richiesta di parere qui in esame, articolata in un quesito principale e in quattro sub-quesiti direttamente discendenti dal primo, si configura inammissibile in quanto non involge l'interpretazione di norme di legge in materia di contabilità pubblica, bensì si appalesa come una richiesta di consulenza di portata generale su una fattispecie concreta e specifica.

Come noto, infatti, le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli enti locali e, anzi, le attribuzioni consultive si connotano per l'intrinseca connessione con le funzioni sostanziali di controllo collaborativo a dette Sezioni conferite dalla vigente legislazione. Il limite della funzione consultiva esclude, pertanto, qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa, che ricade nell'esclusiva competenza del soggetto che la svolge.

3.4. Orbene, nel caso di specie il quesito principale risulta indissolubilmente collegato ad una fattispecie che verte sull'interpretazione del decreto del Capo Dipartimento della trasformazione digitale del 26 maggio 2023, che si limita a disciplinare la ripartizione ai

Comuni del contributo a supporto dell'integrazione nell'A.N.P.R. delle liste elettorali e dei dati relativi all'iscrizione nelle liste di sezione di cui al D.P.R. n. 223/1967, con specifico riferimento alla sua concreta portata applicativa.

Al riguardo si segnala l'orientamento già espresso da questa Sezione regionale di controllo con riferimento alla richiesta di parere formulata da un Comune in ordine a un decreto di altro Dipartimento presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri (Dipartimento della Funzione Pubblica) avente ad oggetto la realizzazione dell'intervento "ANPR - Supporto ai Comuni per il subentro" con definizione dei soggetti, dell'importo del contributo, delle modalità di accesso e di erogazione dello stesso, nonché degli obblighi per i Comuni beneficiari.

Con deliberazione n. 53/2023/PAR, questa Sezione regionale di controllo ha, infatti, chiarito che *“il quesito non concerne l'interpretazione di una norma di legge in materia di contabilità pubblica bensì risulta indubitabilmente legato ad una fattispecie che verte sulle modalità applicative di un atto amministrativo generale, quale l'avviso pubblico di cui al decreto del Capo Dipartimento della funzione pubblica del 4 dicembre 2017, con specifico riferimento - in effetti - alla sua concreta portata applicativa ed alla compatibilità di date interpretazioni con ulteriori atti afferenti ad altre Amministrazioni (nel caso di specie, il Ministero dell'Interno), con ciò determinandosi l'inammissibilità oggettiva del quesito stesso”*.

3.5. Quanto ai primi due sub-quesiti, afferendo alla materia della contrattazione pubblica (con particolare riferimento all'interpretazione degli artt. 79 e 80 – il primo – e 16 – il secondo – del C.C.N.L. Enti Locali 2019/2021 del 16.11.2022) si segnala altresì il costante orientamento della magistratura contabile (cfr. *ex multis* Corte dei conti – Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 5/2006/AUT) secondo cui non possono ritenersi ammissibili, al fine di scongiurare possibili interferenze e condizionamenti, i quesiti che formano oggetto di esame da parte di altri organi. Al riguardo le Sezioni Riunite in sede di controllo, con la deliberazione n. 56/2011/CONTR, hanno evidenziato che *“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'A.R.A.N.”*. Segnatamente, l'interpretazione delle clausole dei contratti collettivi trova una sua compiuta disciplina nel decreto legislativo n. 165/2001: l'art. 46 comma 1 prevede che l'A.R.A.N., legale rappresentante delle pubbliche amministrazioni agli effetti

della contrattazione collettiva nazionale, assicuri alle stesse assistenza *“ai fini dell’uniforme applicazione dei contratti collettivi”*, mentre il successivo art. 49 introduce un’apposita procedura - l’accordo di interpretazione autentica - per la definizione consensuale del significato delle clausole controverse ad opera delle parti che hanno sottoscritto l’accordo.

3.6. Per quanto concerne il terzo sub-quesito, si consideri altresì che la richiesta di parere in ordine all’assimilabilità del contributo di cui al D.P.C.M. 18/2023 - Dipartimento per la trasformazione digitale agli incentivi per funzioni tecniche *ex d.lgs. n. 36/2023* si presenta del tutto generica nella sua formulazione.

3.7. Infine, con riferimento al quarto e ultimo sub-quesito, parimenti inammissibile in quanto strettamente connesso al quesito principale e, dunque, per le medesime ragioni già esplicitate innanzi, si segnala, a mero titolo collaborativo, il recente parere reso da questa Sezione regionale di controllo con deliberazione n. 16/2025/PAR, con cui è stata fornita una disamina completa in ordine alla possibile derogabilità dei limiti finanziari posti dall’art. 23, comma 2, del d. lgs. n. 75/2017 che, come noto, fissa un tetto alla spesa per il trattamento accessorio del personale delle amministrazioni pubbliche di cui all’art. 1, comma 2, del d. lgs. n. 165/2001, individuando un limite quantitativo massimo alle risorse stanziabili annualmente nel c.d. Fondo risorse decentrate.

In particolare, si richiama il temore letterale della norma che, riproducendo una previsione di analogo tenore già contenuta nell’abrogato art. 9, comma 2-bis, del decreto-legge n. 78/2010, stabilisce che *“nelle more di quanto previsto dal comma 1, 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 dall’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 decorrere dalla predetta data l’articolo 1, comma 236, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 è abrogato. Per gli enti locali che non hanno potuto destinare nell’anno 2016 risorse aggiuntive alla contrattazione integrativa a causa del mancato rispetto del patto di stabilità interno del 2015, l’ammontare complessivo delle risorse di cui al primo periodo del presente comma non può superare il corrispondente importo determinato per l’anno 2015, ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio nell’anno 2016”*.

L'ultimo capoverso dell'art. 33, comma 1, del decreto-legge n. 34/2019 dispone inoltre che *“Il limite al trattamento accessorio del personale di cui all'art. 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, 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”*.

La costituzione del Fondo risorse decentrate, dunque, è generalmente assoggettata al limite dell'invarianza di spesa di cui all'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017, essendo sottoposte al rispetto del predetto limite di spesa tutte le risorse funzionalmente destinate ad offrire copertura finanziaria agli oneri accessori del personale, indipendentemente dalla loro natura, dalla fonte di provenienza ovvero dal carattere aggiuntivo delle stesse. Tuttavia, le risorse di seguito elencate fanno eccezione a tale assoggettamento:

- le risorse espressamente escluse dalla legge: viene in rilievo, ad esempio, l'art. 79, comma 6, del citato C.C.N.L. Enti Locali 2019/2021 del 16.11.2022 nella parte in cui prevede che *“La quantificazione del presente Fondo delle risorse decentrate e di quelle destinate agli incarichi di cui all'art. 16 (Incarichi di Elevata qualificazione) deve comunque avvenire, complessivamente, nel rispetto dell'art. 23, comma 2 del D. Lgs. n. 75/2017 con la precisazione che tale limite non si applica alle risorse di cui al comma 1, lettere b), d), a quelle di cui ai commi 1-bis e 3, nonché ad altre risorse che siano escluse dal predetto limite in base alle disposizioni di legge”*;
- le risorse che la giurisprudenza contabile, anche in sede nomofilattica, ha ritenuto di sottrarre all'applicazione del limite di cui all'art. 23, comma 2, del d. lgs. n. 75/2017, valorizzando la *ratio* sottesa alla previsione del vincolo finanziario, che è quella di *“calmierare gli incrementi dei fondi per il trattamento accessorio ove non diretti a remunerare incarichi, resi in via straordinaria o, comunque, affidati singolarmente a specifici dipendenti, insuscettibili di refluire sulla contrattazione collettiva nazionale successiva aumentando la base retributiva di riferimento da utilizzare per il calcolo degli incrementi stipendiali”* (cfr. Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 20/2017/QMIG).

In particolare, in ordine a questo secondo gruppo di risorse, sono state escluse dall'ambito di applicazione oggettiva del tetto di spesa di cui all'art. 23, comma 2, del d. lgs. n. 75/2017 le seguenti risorse specifiche:

- i compensi accessori volti a remunerare prestazioni professionali tipiche, di personale dipendente individuato o individuabile, che l'Ente dovrebbe altrimenti acquisire all'esterno con costi aggiuntivi per il proprio bilancio (Corte dei conti, Sezioni Riunite in sede di controllo, deliberazione n. 5/2011/CONTR);
- le economie provenienti dai piani triennali di razionalizzazione e riqualificazione della spesa di cui ai commi 4 e 5 dell'art. 16 del decreto-legge n. 98/2011 (Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 2/2013/QMIG);
- le entrate di provenienza esterna qualificate da un vincolo di destinazione alla componente variabile del trattamento accessorio (Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 26/2014/QMIG);
- i compensi corrisposti a valere sui fondi strutturali e di investimento europei (S.I.E.) in conformità con l'art. 15 del C.C.N.L. 1 aprile 1999 e con le norme del diritto nazionale e dell'Unione europea, per l'attuazione di progetti di valorizzazione della produttività individuale del personale regionale addetto alla gestione e al controllo dei fondi comunitari, selezionati dall'Autorità di gestione nel contesto degli accordi di partenariato al fine di migliorare la capacità di amministrazione e di utilizzazione dei predetti fondi, ai sensi degli artt. 5 e 59 del Regolamento dell'Unione Europea n. 1303/2013, a condizione che siano congruamente predeterminati nel loro ammontare e siano diretti ad incentivare l'impiego pertinente, effettivo e comprovabile di specifiche unità lavorative in mansioni suppletive rispetto all'attività istituzionale di competenza (Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 20/2017/QMIG);
- gli incentivi i cui finanziamenti non risultano imputabili ai capitoli di spesa ordinariamente destinati al trattamento accessorio del personale (Corte conti, Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 6/2018/QMIG);
- le risorse che affluiscano ai fondi per la contrattazione integrativa solo in modo figurativo, in quanto etero-finanziate e, pertanto, senza che esse impattino effettivamente sul bilancio dell'ente locale, purché sussistano le seguenti condizioni (Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 5/2019/QMIG): 1. le risorse impiegate devono essere totalmente coperte dai contributi di terzi (con capienza da verificare a preventivo, prima di poter riservare somme per il salario accessorio, e a consuntivo, prima di poter erogare

- compensi); 2. le risorse devono mantenere l'originario vincolo di destinazione e devono rispettare le prescrizioni della legislazione nazionale e della contrattazione collettiva in materia di trattamento economico accessorio (*"evitando meccanismi di distribuzione indistinta, invece che parametrati alle mansioni svolte e/o al raggiungimento di obiettivi predeterminati misurabili e consuntivabili"*); 3. le risorse devono esaustivamente remunerare sia lo svolgimento delle funzioni sia il trattamento accessorio;
- le risorse destinate alla contrattazione decentrata finalizzate a misure di *welfare* integrativo di cui all'art. 82 del citato C.C.N.L. Enti Locali 2019/2021 del 16.11.2022 le quali - stante la loro natura assistenziale e previdenziale - sono soggette esclusivamente alla disciplina e ai limiti specifici, anche finanziari, previsti dal medesimo art. 82 (Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 17/2024/QMIG).

3.8. Alla luce delle argomentazioni sopra riportate, questa Sezione regionale di controllo ritiene, conclusivamente, che il quesito formulato dal Sindaco del Comune di Monteparano (TA) - articolato in un quesito principale e in quattro sub-quesiti ad esso strettamente connessi - vada considerato inammissibile in quanto non involge l'interpretazione di norme di legge in materia di contabilità pubblica, bensì si appalesa come una richiesta di consulenza di portata generale su una fattispecie concreta e specifica, riservata alla discrezionalità dell'Ente.

La Sezione regionale di controllo per la Puglia

P.Q.M.

dichiara inammissibile la richiesta di parere sotto il profilo oggettivo.

Copia del parere sarà trasmessa, a cura della Segreteria della Sezione, all'Amministrazione interessata.

Così deliberato in Bari, nella camera di consiglio dell'11 febbraio 2025.

La Relatrice
F.to Donatella Palumbo

La Presidente
F.to Cinzia Barisano

Depositata il 18 febbraio 2025
La Direttrice della Segreteria
F.to Elisabetta Lenoci