



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

nell'adunanza del 27 luglio 2020

composta dai magistrati:

Salvatore PILATO	Presidente
Elena BRANDOLINI	Consigliere
Amedeo BIANCHI	Consigliere relatore
Marco SCOGNAMIGLIO	Referendario
Giovanni DALLA PRIA	Referendario
Daniela D'AMARO	Referendario
Chiara BASSOLINO	Referendario

VISTO l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 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 con il quale è stata istituita in ogni Regione ad Autonomia ordinaria una Sezione Regionale di Controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione 16 giugno 2000 n. 14/DEL/2000, poi modificato, dalle stesse Sezioni, con le deliberazioni 3 luglio 2003 n. 2 e 17 dicembre 2004 n. 1 e dal Consiglio di Presidenza con la deliberazione 19 giugno 2008 n. 229;

VISTA la Legge 5 giugno 2003 n. 131 recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla Legge cost. 18 ottobre 2001 n. 3", ed in particolare, l'art. 7, comma 8;

VISTI gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004, come modificati e integrati dalla delibera n. 9/SEZAUT/2009/INPR del 3 luglio 2009 e, da ultimo dalla deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/CONTR del 17 novembre 2010;

VISTA la richiesta di parere inoltrata dal Comune di Valeggio sul Mincio prot. n. 13283/2020, acquisita al prot. Cdc n. 3592 del 09 luglio 2020;

VISTA l'ordinanza del Presidente n. 38/2020 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il Magistrato relatore, Consigliere Amedeo Bianchi

FATTO

Il Comune di Valeggio sul Mincio (VR) ha trasmesso una richiesta di parere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003 n. 131 concernente la spesa del personale, ed in particolare relativamente al limite del trattamento accessorio spettante ai soggetti titolari di posizione organizzativa, alla luce delle disposizioni contenute nel c.d. "Decreto crescita" e nelle successive norme attuative.

Il Sindaco pro-tempore nell'istanza di parere trasmessa a questa Sezione di controllo evidenziava che " ... con l'entrata in vigore del D.M. del 17/03/2020 e successiva Circolare si è dato attuazione alle disposizioni contenute nell'art. 33 c. 2 del D.L. 34/2019 così detto "Decreto crescita". Ora alla luce delle disposizioni attuative dei provvedimenti citati viene cambiato il concetto di capacità assunzionale a sostenibilità finanziaria secondo le modalità di calcolo indicate nel Decreto Ministeriale del 17/03/2020 e relativa Circolare. Si precisa che questo Ente ha un valore soglia pari al 18,01% inferiore a quello indicato nella tabella 1 dell'art. 4 del DM (27%).

I provvedimenti citati nulla dicono riguardo all'incremento del limite del trattamento accessorio di cui all'art. 23 comma 2 del D.Lgs. n. 75/2017 per le posizioni organizzative, se non l'adeguamento del trattamento accessorio in funzione dell'aumento/diminuzione per garantire il valore medio pro capite riferite all'anno 2018 avendo come riferimento e base di calcolo il personale in servizio al 31/12/2018."

Tanto premesso, l'istanza concludeva formulando due quesiti, il primo concernente la possibilità di riconoscere, anche nell'anno 2020, l'incremento previsto dall'art. 11-bis, comma 2, del D.L. n. 135/2018, convertito in Legge n. 12/2019, e il secondo relativo alla possibilità di utilizzare anche gli spazi del decreto ministeriale del 17/03/2020 disciplinante le nuove regole assunzionali, con possibile deroga ai limiti di spesa vigenti.

DIRITTO

Preliminare all'esame nel merito della questione sottoposta al vaglio di questa Sezione, la Corte è tenuta a verificarne l'ammissibilità, ovvero, la sussistenza, nel caso di specie, del presupposto soggettivo (ossia della legittimazione del richiedente) e di quello oggettivo (attinenza della materia oggetto del quesito alla contabilità pubblica, carattere generale ed astratto della questione sottoposta, non interferenza dell'attività consultiva con altre funzioni della Corte dei conti o di altre giurisdizioni).

In relazione ai predetti presupposti devono richiamarsi, in primo luogo, l'art. 7, comma 8, della Legge n. 131 del 05 giugno 2013, secondo il quale i soggetti giuridici legittimati alla richiesta di parere sono le Regioni, i Comuni, le Province e le Città Metropolitane, prevedendo espressamente che "Le Regioni possono richiedere ulteriori forme di

collaborazione alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, nonché pareri in materia di contabilità pubblica. Analoghe richieste possono essere formulate, di norma, tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche da Comuni, Province e Città Metropolitane” ed, in secondo luogo, 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/SEZAUT/2006 del 10 marzo 2006, n. 54/CONTR/2010 (SS.RR. in sede di Controllo) e, da ultimo, con deliberazione n. 3/SEZAUT/2014/QMIG, intervenute sulla questione nell'esercizio della funzione di orientamento generale assegnata dall'art. 17, comma 31, del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102.

La Corte dei conti ha stabilito, infatti, che, ai fini dell'ammissibilità della richiesta formulata, devono sussistere contestualmente le seguenti condizioni:

- la richiesta deve essere formulata dall'organo politico di vertice e rappresentante legale degli enti legittimati alla richiesta (Regione, Città Metropolitana, Provincia, Comune);
- il quesito deve rientrare esclusivamente nella materia della contabilità pubblica, che può assumere un “ambito limitato alla normativa e ai relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli” (Sez. Autonomie, deliberazione n. 5/AUT/2006);
- il quesito deve avere rilevanza generale e astratta, non deve implicare valutazioni di comportamenti amministrativi o di fatti già compiuti né di provvedimenti formalmente adottati ma non ancora eseguiti, non deve creare commistioni con le altre funzioni intestate alla Corte, né contenere collegamenti con le funzioni giurisdizionali e requirenti della Corte dei conti o con eventuali giudizi pendenti innanzi alla magistratura penale, civile o amministrativa. Costituisce *ius receptum* il principio secondo il quale la richiesta di parere, pur essendo senz'altro di norma originata da un'esigenza gestionale dell'Amministrazione, debba essere finalizzata ad ottenere indicazioni sulla corretta interpretazione di principi, norme ed istituti riguardanti la contabilità pubblica.

È esclusivo onere dell'Amministrazione, infatti, applicare le norme al caso di specie, non potendo, al contrario, la richiesta di parere essere diretta ad ottenere indicazioni concrete per una specifica e puntuale attività gestionale, e dunque ogni valutazione in merito alla legittimità e all'opportunità dell'attività amministrativa resta in capo all'ente.

In altri termini, ai fini dell'ammissibilità oggettiva dell'esercizio della funzione consultiva, il parere non deve indicare soluzioni alle scelte operative discrezionali dell'ente, ovvero, determinare una sorta di inammissibile sindacato in merito ad un'attività amministrativa *in fieri*, ma deve individuare o chiarire regole di contabilità pubblica (cfr., *ex multis*, Sezione Lombardia n. 78/2015, Sezione Trentino Alto Adige/Südtirol - sede di Trento, n. 3/2015).

Alla luce di quanto sopra premesso, pertanto, dovranno ritenersi inammissibili le richieste

di parere concernenti valutazioni su casi o atti gestionali specifici, tali da determinare un'ingerenza della Corte dei conti nella concreta attività dell'ente e, in ultima analisi, configurare una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà e di indipendenza della Corte nell'espletamento delle sue funzioni magistratuali, anche di controllo.

Del pari, non potranno ritenersi ammissibili richieste di parere per la cui soluzione "non si rinvergono quei caratteri - se non di esclusività - di specializzazione funzionale che caratterizzano la Corte in questa sede, e che giustificano la peculiare attribuzione da parte del legislatore" (cfr. Sezione delle Autonomie delibera n. 3/2014), né istanze che, per come formulate, si sostanzino in una richiesta di consulenza di portata generale in merito tutti gli ambiti dell'azione amministrativa.

L'ausilio consultivo, inoltre, deve essere preventivo rispetto all'esecuzione da parte dell'Ente di atti e/o attività connessi alla/e questione/i oggetto di richiesta di parere. Non è, quindi, ammissibile l'esercizio *ex post* della funzione consultiva.

Sotto il profilo soggettivo la richiesta di parere deve ritenersi ammissibile, in quanto sottoscritta dal Sindaco dell'ente, organo politico, rappresentante legale del Comune. L'istanza è stata trasmessa direttamente dal Comune richiedente e non già per il tramite del Consiglio delle autonomie locali, organo previsto dal vigente art. 123 della Costituzione. Tale modalità, comunque, non inficia l'ammissibilità della richiesta, atteso che la formulazione dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003 n. 131 non preclude un rapporto diretto tra le amministrazioni e le Sezioni Regionali di controllo della Corte dei conti.

Questa Sezione ritiene, pertanto, ammissibile, la richiesta del Comune di Valeggio sul Mincio poiché la nozione di "materia di contabilità" comprende non solamente gli atti e le operazioni di bilancio in senso stretto ma anche le gestioni finanziarie ed economico-patrimoniali secondo una "visione dinamica dell'accezione di contabilità pubblica" che sposta l'angolo di visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri di finanza pubblica. Si ritiene, dunque, che la richiesta di parere in esame concerna direttamente il corretto utilizzo di risorse e più in generale il contenimento della spesa pubblica, il tutto ai fini di una sana gestione finanziaria dell'ente.

Premesso quanto sopra in ordine alla delimitazione di competenza della Corte nell'ambito dell'attività consultiva, e dunque non potendo sindacare nel merito le eventuali scelte dell'Ente (pregresse o future), né valutare l'esistenza dei presupposti che consentono di esprimersi sulla legittimità dell'azione amministrativa gestionale, questa Sezione procede all'esame del quesito formulato dall'Amministrazione comunale, offrendo una lettura interpretativa delle norme di contabilità pubblica che regolano la materia in oggetto.

MERITO

In via preliminare, al fine di dare riscontro al quesito posto dall'Amministrazione Comunale di Valeggio sul Mincio, appare opportuno illustrare sinteticamente il quadro normativo di riferimento, alla luce delle recenti disposizioni che introducono una diversa disciplina dei limiti alla capacità assunzionale degli enti locali, che si basa su nuove

modalità di calcolo, in stretta correlazione alla sostenibilità finanziaria degli enti stessi.

Nell'anno 2019, infatti, come noto, il legislatore - utilizzando lo strumento della decretazione d'urgenza, ovvero con il D.L. n. 34 del 30 aprile 2019, convertito con modificazioni con la Legge n. 58 del 28 giugno 2019, recante "*Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi*" (c.d. "Decreto crescita") - è intervenuto ancora una volta sull'ampia tematica della spesa del personale, ed in particolare in tema di assunzioni, sia nei confronti delle regioni a statuto ordinario, sia nei confronti di città metropolitane, province e comuni.

Per quanto di specifico interesse nella trattazione del parere richiesto, è necessario fare riferimento, in primo luogo, all'art. 33 del predetto decreto legge, le cui disposizioni hanno innovato la disciplina concernente le facoltà assunzionali di regioni ed enti locali, determinando il superamento delle regole basate sul principio del *turn over* e introducendo conseguentemente un sistema maggiormente flessibile, fermo restando il rispetto della sostenibilità finanziaria della spesa di personale.

L'attuale versione dell'art. 33 rubricato "*Assunzione di personale nelle regioni a statuto ordinario e nei comuni in base alla sostenibilità finanziaria*", contenuto nel Capo IV "*Ulteriori misure per la crescita*", è il risultato delle modifiche intervenute, sia in sede in conversione che in momenti successivi, le quali hanno riguardato, in particolar modo la disciplina concernente comuni, province e città metropolitane.

Il comma 2 del citato articolo - dedicato alla disciplina da applicare ai comuni - prevede espressamente che "*A decorrere dalla data individuata dal decreto di cui al presente comma, anche per le finalità di cui al comma 1, i comuni possono procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato in coerenza con i piani triennali dei fabbisogni di personale e fermo restando il rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio asseverato dall'organo di revisione, sino ad una spesa complessiva per tutto il personale dipendente, al lordo degli oneri riflessi a carico dell'amministrazione, non superiore al valore soglia definito come percentuale, differenziata per fascia demografica, della media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati, considerate al netto del fondo crediti dubbia esigibilità stanziato in bilancio di previsione. Con decreto del Ministro della pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e il Ministro dell'interno, previa intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto sono individuate le fasce demografiche, i relativi valori soglia prossimi al valore medio per fascia demografica e le relative percentuali massime annuali di incremento del personale in servizio per i comuni che si collocano al di sotto del valore soglia prossimo al valore medio, nonché un valore soglia superiore cui convergono i comuni con una spesa di personale eccedente la predetta soglia superiore. I comuni che registrano un rapporto compreso tra i due predetti valori soglia non possono incrementare il valore del predetto rapporto rispetto a quello corrispondente registrato nell'ultimo rendiconto della gestione approvato. (...) I predetti parametri possono essere aggiornati con le modalità di cui al secondo periodo ogni cinque anni. I comuni in cui il rapporto fra la spesa di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico dell'amministrazione, e la media delle predette entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati risulta superiore al valore soglia superiore adottano un percorso di*

graduale riduzione annuale del suddetto rapporto fino al conseguimento nell'anno 2025 del predetto valore soglia anche applicando un turn over inferiore al 100 per cento. A decorrere dal 2025 i comuni che registrano un rapporto superiore al valore soglia superiore applicano un turn over pari al 30 per cento fino al conseguimento del predetto valore soglia superiore. Il 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.”

In altri termini, la prima parte della norma - anche al fine di consentire l'accelerazione degli investimenti pubblici in particolari settori quali quelli in materia di mitigazione del rischio idrogeologico, ambientale, manutenzione di scuole e strade, opere infrastrutturali, edilizia sanitaria e agli altri programmi previsti dalla Legge 30 dicembre 2018 n. 145 - dispone in merito alle assunzioni di personale a tempo indeterminato dei comuni a far data dall'entrata in vigore del suo decreto di attuazione, il quale, è stato adottato dalla Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento della Funzione pubblica in data 17 marzo 2020, subordinando espressamente le assunzioni alle seguenti condizioni:

- adozione e coerenza con i piani triennali dei fabbisogni di personale;
- rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio asseverato dall'organo di revisione;
- spesa complessiva per tutto il personale dipendente, al lordo degli oneri riflessi a carico dell'amministrazione, non superiore al valore soglia definito come percentuale, differenziata per fascia demografica, della media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati, considerate al netto del fondo crediti dubbia esigibilità stanziato in bilancio di previsione.

La seconda parte, invece, è dedicata al trattamento accessorio del personale, e dispone semplicemente che il limite al trattamento accessorio di cui all'articolo 23, comma 2, del D.Lgs. n. 75/2017, 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.

In attuazione delle predette disposizioni è stato emanato il già citato D.P.C.M. del 17 marzo 2020, recante “*Misure per la definizione delle capacità assunzionali di personale a tempo indeterminato dei comuni*”, le cui disposizioni, comprese quelle conseguenti in materia di trattamento economico accessorio contenute all'art. 33, comma 2, del decreto legge 30 aprile 2019 n. 34, si applicano ai comuni con decorrenza dal 20 aprile 2020, come previsto dall'art. 1, comma 2, del medesimo D.M.

In sintesi, tale decreto attuativo provvede in merito a tre distinti ambiti quali: la specificazione degli elementi che contribuiscono alla determinazione del rapporto spesa di personale/entrate correnti al netto del fondo crediti di dubbia esigibilità stanziato in bilancio di previsione; l'individuazione delle fasce demografiche e dei relativi valori-soglia; la determinazione delle percentuali massime di incremento annuale. Nel contempo, conferma che il limite al trattamento economico accessorio di cui all'art. 23,

comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017 n. 75 è adeguato, in aumento e in diminuzione ai sensi dell'art. 33, comma 2, del decreto legge n. 34 del 2019, per garantire il valore medio pro-capite riferito all'anno 2018, facendo salvo, tuttavia, il limite iniziale - riferito all'anno 2016 - nel caso in cui il personale in servizio risulti inferiore al numero rilevato al 31 dicembre 2018.

Dunque, la regola stabilisce che nei comuni in cui il numero dei dipendenti è aumentato rispetto all'anno 2018 ne consegue il corrispondente incremento delle risorse per il salario accessorio, comprese le risorse eventualmente destinate alle posizioni organizzative; al contrario, in caso di cessazioni superiori alle assunzioni di personale a tempo indeterminato realizzatesi in vigenza del citato art. 33 del D.L. n. 34/2019, non ne è prevista la diminuzione, come ribadito anche dalla successiva circolare del Ministro per la pubblica amministrazione di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e il Ministro dell'interno dell' 08 giugno 2020.

Il decreto in commento individua i valori soglia di massima spesa del personale, definiti in percentuale differenziata per fascia demografica, calcolata tramite il rapporto della spesa del personale rispetto alle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati, al netto delle entrate a destinazione vincolata e del fondo crediti di dubbia esigibilità relativo all'ultima annualità considerata e all'art. 2 provvede, altresì, a definire i concetti di "spesa del personale" e di "entrate correnti".

Il D.M. stabilisce, inoltre, che, in fase di prima applicazione e fino al 31 dicembre 2024, i comuni di cui all'art. 4, comma 2 (c.d. virtuosi), possano incrementare annualmente, per assunzioni di personale a tempo indeterminato, la spesa del personale registrata nel 2018, secondo la definizione dell'art. 2, in misura non superiore al valore percentuale indicato dalla tabella 2, in coerenza con i piani triennali dei fabbisogni di personale, fermo restando il rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio asseverato dall'organo di revisione e del valore soglia di cui all'art. 4, comma 1. Inoltre, per il periodo 2020-2024, i comuni possono utilizzare le facoltà assunzionali residue dei cinque anni antecedenti al 2020 in deroga agli incrementi percentuali individuati dalla tabella 2 del comma 1, fermi restando: il limite - di cui alla tabella 1 dell'art. 4, comma 1 - di ciascuna fascia demografica, i piani triennali dei fabbisogni di personale e il rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio asseverato dall'organo di revisione.

Infine, di notevole rilievo ai fini della contabilità pubblica, l'art. 6, al comma 1, del citato D.P.C.M., il quale precisa che la maggior spesa per assunzioni di personale a tempo indeterminato derivante da quanto previsto dagli articoli 4 e 5, non rileva ai fini del rispetto del limite di spesa previsto dall'art. 1, comma 557-quater, della Legge 27 dicembre 2006 n. 296.

Quanto al trattamento accessorio del personale, l'art. 23, comma 2, del D.Lgs. n. 75/2017 - al quale viene fatto rinvio nel dettato del comma 2 dell'art. 33 del D.L. n. 34/2019 - come noto, dispone l'invarianza della spesa di tale emolumento rispetto all'anno 2016, limite al quale è assoggettato il trattamento accessorio complessivo (comprensivo delle indennità di posizione e di risultato per le posizioni organizzative) ed è finalizzato al perseguimento di una graduale armonizzazione dei trattamenti economici accessori del personale delle pubbliche amministrazioni, le cui modalità sono demandate alla

contrattazione collettiva. Tale norma viene definita dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti - con deliberazione n. 19/SEZAUT/2018/QMIG - norma di coordinamento della finanza pubblica. Il comma 2, espressamente, prevede 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 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 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.”*

Al fine di dare puntuale riscontro al quesito formulato dall'Amministrazione comunale di Valeggio sul Mincio, tuttavia, non sono sufficienti tali richiami normativi, ma appare necessario analizzare, altresì, l'art. 11-bis, comma 2, del D.L. n. 135/2018, recante *“Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione”*, il quale stabilisce che *“Fermo restando quanto previsto dai commi 557-quater e 562 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, per i comuni privi di posizioni dirigenziali, il limite previsto dall'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, non si applica al trattamento accessorio dei titolari di posizione organizzativa di cui agli articoli 13 e seguenti del contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL) relativo al personale del comparto funzioni locali - Triennio 2016-2018, limitatamente al differenziale tra gli importi delle retribuzioni di posizione e di risultato già attribuiti alla data di entrata in vigore del predetto CCNL e l'eventuale maggiore valore delle medesime retribuzioni successivamente stabilito dagli enti ai sensi dell'articolo 15, commi 2 e 3, del medesimo CCNL, attribuito a valere sui risparmi conseguenti all'utilizzo parziale delle risorse che possono essere destinate alle assunzioni di personale a tempo indeterminato che sono contestualmente ridotte del corrispondente valore finanziario.”*

L'art 11-bis, comma 2, del D.L. n. 135/2018 consente, ai comuni privi di dirigenza, una deroga alla disposizione appena rammentata (art. 23, comma 2, del D.Lgs. n. 75/2017), stabilendo che il principio dell'invarianza della spesa non si applica alle indennità dei soggetti titolari di posizioni organizzative di cui agli artt. 13 e ss. del CCNL relativo al comparto “Funzioni Locali”, limitatamente alla differenza tra gli importi già attribuiti alla data di entrata in vigore del contratto (21 maggio 2018) e l'eventuale maggior valore attribuito successivamente alle posizioni già esistenti, ai sensi dell'art. 15 del CCNL in parola.

Ne consegue che il differenziale da escludere dal computo di cui all'art. 23, comma 2, del decreto legislativo n. 75/2017 è soltanto il valore della maggiorazione delle indennità

attribuite alle posizioni organizzative già in servizio al momento dell'entrata in vigore del contratto collettivo nazionale e che tale maggiorazione deve, in ogni caso, essere contenuta nei limiti di spesa per il personale, prevista dai commi 557 quater e 562 dell'art. 1 della Legge n. 296/2006. Tale possibilità è, inoltre, sottoposta ad altre condizioni e precisamente: a) alla riduzione della capacità assunzionale dell'ente in misura corrispondente al valore finanziario dell'incremento del trattamento accessorio attribuito ai titolari di posizione organizzativa; b) la spesa complessiva del personale deve in ogni caso essere inferiore alla spesa media sostenuta nel triennio 2011-2013 (comma 557-quater dell'articolo 1 della legge 296/2006) ovvero, per gli enti con popolazione inferiore a 1.000 abitanti, alla spesa sostenuta nell'anno 2008 (comma 562 della legge finanziaria 2007); c) tenuta degli equilibri di parte corrente.

Dalla lettura di quest'ultima norma, invero, si evince che la facoltà di superamento del tetto del trattamento accessorio di cui dall'art. 23, comma 2, del D.Lgs. n. 75/2017 in conseguenza della rinuncia alla capacità assunzionale è possibile ma, esclusivamente, - attesa la disponibilità di capacità assunzionale da "erodere" - nel rispetto dei limiti quantitativi e qualitativi previsti dai commi 2 e 3 dell'art. 15 del CCNL del 21 maggio 2018 (concernenti la graduazione delle posizioni organizzative da operare sulla scorta di criteri predeterminati), non essendo sufficiente la semplice volontà dell'ente di incrementare il trattamento accessorio degli incaricati di posizione organizzativa.

I citati commi, invero, prevedono i seguenti specifici criteri: al comma 2 è previsto che *"L'importo della retribuzione di posizione varia da un minimo di € 5.000 ad un massimo di € 16.000 annui lordi per tredici mensilità, sulla base della graduazione di ciascuna posizione organizzativa. Ciascun ente stabilisce la suddetta graduazione, sulla base di criteri predeterminati, che tengono conto della complessità nonché della rilevanza delle responsabilità amministrative e gestionali di ciascuna posizione organizzativa. Ai fini della graduazione delle suddette responsabilità, negli enti con dirigenza, acquistano rilievo anche l'ampiezza ed il contenuto delle eventuali funzioni delegate con attribuzione di poteri di firma di provvedimenti finali a rilevanza esterna, sulla base di quanto previsto dalle vigenti disposizioni di legge e di regolamento."*; e al successivo comma 3 è stabilito che *"Nelle ipotesi considerate nell'art. 13, comma 2, l'importo della retribuzione di posizione varia da un minimo di € 3.000 ad un massimo di € 9.500 annui lordi per tredici mensilità."*

Ciò premesso, questa Sezione ritiene che la lettura del quadro normativo di riferimento, seppur complesso, farraginoso e non sempre coordinato, consenta di procedere alla valutazione in ordine all'attuale applicazione dell'art. 11-bis, comma 2, del D.L. n. 135/2018, anche alla luce delle nuove disposizioni introdotte dal c.d. "Decreto crescita". La disposizione, invero, appare tutt'ora vigente, non essendo stata abrogata espressamente dal legislatore e non risultando incompatibile con il nuovo assetto normativo, il quale ha ricevuto attuazione tramite il D.M. del 17/03/2020 e successiva circolare esplicativa del Ministro per la Pubblica Amministrazione di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze e il Ministro dell'Interno del 08 giugno 2020. Peraltro, il contenuto della sopracitata disposizione del CCNL (richiamata dall'art. 11 bis comma 2 D.L. 135/2018) non contempla limiti temporali alla sua applicazione con conseguente continuità, e non esaurimento, dei relativi effetti giuridici, quanto meno in

ragione del rinnovo automatico previsto dall'art. 2, comma 4, del CCNL "Funzioni Locali".

L'operatività della citata norma, infatti, non risulta essere venuta meno, a ragion del fatto che la stessa, nel fare riferimento alle somme che l'ente può destinare alle assunzioni a tempo indeterminato, non procede ad un rinvio diretto ed esplicito a specifiche disposizioni di legge, ma utilizza la seguente espressione: "(...) *attribuito a valere sui risparmi conseguenti all'utilizzo parziale delle risorse che possono essere destinate alle assunzioni di personale a tempo indeterminato che sono contestualmente ridotte del corrispondente valore finanziario.*" Tale espressione appare aperta e non vincolante rispetto ad una determinata normativa di riferimento e, dunque, rappresenta un rinvio dinamico e non statico - il cui contenuto è soggetto alle norme applicabili *ratione temporis* - in merito alle norme da applicare. La stessa può, pertanto, interpretarsi quale riferimento, fino al D.M. del 17 marzo 2020, alla normativa concernente *il turn over* (v. art. 3 del D.L. n. 90/2014) e - successivamente al predetto D.M. - agli specifici tetti, quale risultato del nuovo calcolo della capacità assunzionale.

In merito alla facoltà di incremento della capacità assunzionale, appare, comunque, opportuno evidenziare che questa Sezione ritiene, in un'ottica prudenziale, che anche nel caso in cui l'ente locale rispetti i vincoli di spesa ed abbia a disposizione capacità per assunzioni di personale potrà esercitare la sua facoltà, ma utilizzando la massima cautela. Ciò, in considerazione del fatto che l'andamento complessivo della gestione di bilancio potrebbe mostrare segni di squilibri anche non temporanei causati da situazioni contingenti, strutturate o straordinarie, anche negli esercizi immediatamente successivi, ragion per cui la valutazione dell'amministrazione dovrà essere attentamente ponderata, specialmente in un particolare momento come quello che sta attraversando il Paese. Conseguentemente, nel caso in cui l'amministrazione intenda procedere, a seguito dell'approvazione del rendiconto 2019, alla rimodulazione del PTFP, sarà tenuta a valutare attentamente la capacità di mantenere negli anni un volume di entrate correnti tale da poter sostenere non solo gli oneri dei livelli occupazionali attuali, ma altresì quelli ulteriori derivanti dal possibile esercizio delle facoltà assunzionali a disposizione in relazione alla fascia di appartenenza di cui al D.M. 17 marzo 2020, attuativo dell'art. 33.

Per completezza di esposizione, si potrebbe ritenere che - tutt'al più - l'unico contrasto tra le norme introdotte dal D.L. n. 34/2019 (e relative disposizioni attuative) e le precedenti disposizioni di cui all'art. 11-bis del Decreto semplificazioni - che può far ritenere sussistente un limite alla possibilità concessa agli enti di aumento del valore delle posizioni organizzative - sia l'obbligo di garantire l'invarianza del valore medio pro-capite del salario accessorio dei dipendenti e delle posizioni organizzative dell'anno 2018 senza pertanto ridurre del valore corrispondente il fondo destinato all'erogazione del salario accessorio per i dipendenti del comparto non titolari di incarico di posizione organizzativa.

In conclusione, le norme introdotte dal c.d. "Decreto crescita" - D.L. n. 34/2019, in particolare con l'art. 33, le successive disposizioni attuative contenute nel D.M. di attuazione del 17 marzo 2020 e quelle contenute nella circolare interministeriale dell'8 giugno 2020 - non determinano l'impossibilità, per i comuni privi di posizioni dirigenziali, di rinunciare a parte degli spazi assunzionali ai fini dell'incremento del

trattamento accessorio delle posizioni organizzative, ove ne ricorrano tutte le condizioni previste dall'art. 11-bis, comma 2, del D.L. c.d. "Semplificazioni" del 2018.

Tale facoltà appare, dunque, concessa ad un comune, come quello richiedente parere, con un valore soglia pari al 18,01% e dunque di gran lunga inferiore alla percentuale del 27% prevista nella tabella 1 dell'art. 4 del citato D.M. per la fascia demografica di appartenenza (comuni da 10.000 a 59.999 abitanti).

Ne consegue che, nel caso in cui l'ente abbia provveduto alla graduazione di ciascuna posizione organizzativa al momento dell'entrata in vigore del CCNL del 21 maggio 2018, stabilendo, nel rispetto dell'articolo 15, commi 2 e 3, del citato contratto, un' indennità (di posizione e di risultato) superiore a quella corrisposta, poi risultata non attribuibile in relazione al fatto di non avere risorse in termini di capacità assunzionali utilizzabili, ben potrà operare tale adeguamento, seguendo le coordinate interpretative sopra delineate. Infatti l'ente, ove, in applicazione della citata "nuova" normativa sulle assunzioni, abbia acquisito capacità assunzionale in quanto ricompreso in una fascia che consenta di elevare la propria spesa del personale – c.d. enti virtuosi o, addirittura, intermedi, potendo questi ultimi effettuare assunzioni di personale a tempo indeterminato a condizione di non superare il rapporto tra spesa del personale ed entrate correnti dell'esercizio precedente - potrà ben rinunciare a parte di detta capacità per adeguare le retribuzioni di risultato e posizione avvalendosi dell'art. 11-bis, comma 2, del più volte citato. D.L. 135/2018 convertito con la Legge n. 12/2019.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per il Veneto rende il parere nei termini sopra espressi.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, al Signor Sindaco e al Signor Segretario comunale del Comune di Valeggio sul Mincio (VR).

Così deliberato nella Camera di consiglio del 27 luglio 2020.

IL RELATORE

f.to digitalmente Amedeo Bianchi

IL PRESIDENTE

f.to digitalmente Salvatore Pilato

Depositata in Segreteria il 29 luglio 2020

IL DIRETTORE DI SEGRETERIA

f.to digitalmente Letizia Rossini