



## CORTE DEI CONTI

### SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL MOLISE

nella Camera di Consiglio del 2 dicembre 2020

composta dai magistrati

Lucilla Valente	Presidente
Domenico Cerqua	Consigliere
Ruben D'Addio	Referendario, relatore

\*\*\*

Visto l'articolo 100, comma 2, 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;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei conti del 16 giugno 2000 n. 14/2000, che ha approvato il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, nel testo modificato, da ultimo, con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 del 19 giugno 2008 (G.U. n. 153 del 2 luglio 2008);

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'articolo 7, comma 8;

Visti gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004;

Vista la delibera della Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, del 4 giugno 2009 n. 9, recante *"Modifiche ed integrazioni degli indirizzi e dei criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo"*;

Vista la delibera della Corte dei conti, Sezioni Riunite, del 26 marzo 2010 n. 8, recante *"pronuncia di orientamento generale sull'attività consultiva"*;

Vista la delibera della Corte dei conti, Sezioni Riunite, del 21 ottobre - 8 novembre 2010, n. 54;

Visto il decreto con il quale il Presidente della Sezione ha ripartito tra i Magistrati i compiti e le iniziative riferibili alle varie aree di attività rientranti nella competenza della Sezione regionale di controllo per il Molise per l'anno 2020;

Vista la nota prot. n. 52696 del 30 settembre 2020, acquisita al protocollo di questa Sezione n. 1953 del 30 settembre 2020, con cui il Sindaco del Comune di Campobasso ha avanzato richiesta di parere;

Vista l'ordinanza n. 34/PRES/2020, del 27 novembre 2020, con la quale il Presidente di questa Sezione ha convocato, per il 2 dicembre 2020, la Camera di consiglio "da remoto" ex articoli 84, comma 6 e 85 del decreto-legge 17 marzo 2020 n. 18 (convertito dalla legge 24 aprile 2020, n. 27);

Udito il relatore, Ref. Ruben D'Addio;

#### **IN FATTO**

Con nota prot. n. 52696 del 30 settembre 2020, acquisita al protocollo di questa Sezione n. 1953 del 30 settembre 2020, il Sindaco del Comune di Campobasso ha avanzato richiesta di parere avente ad oggetto l'assoggettamento al limite del trattamento accessorio di cui all'articolo 23, comma 2, decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, come modificato dall'articolo 33, comma 2, decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, dell'incremento della parte fissa del fondo disposta in applicazione dell'articolo 26, comma 3, C.C.N.L. 23 dicembre 1999. Il Sindaco, preliminarmente, evidenzia che l'Organo esecutivo dell'Ente, nell'ambito della definizione della nuova macrostruttura organizzativa, ha deliberato l'istituzione di una nuova area dirigenziale "Polizia Locale" (cfr. delibera di Giunta comunale n. 300 del 9 dicembre 2019). Il Sindaco riferisce, inoltre, che la piena operatività della nuova struttura è stata fissata alla data di attribuzione dell'incarico di direzione dell'Area anzidetta che avverrà in esito alla procedura di reclutamento di una unità a tempo determinato ex articolo 110, comma 1, T.U.E.L., che l'Amministrazione comunale intende incrementare stabilmente il Fondo per la retribuzione di posizione e di risultato del personale dirigenziale in applicazione dell'articolo 26, comma 3 citato. Al termine dell'esposizione della fattispecie concreta, il Sindaco richiama il comma 2 dell'articolo 23 decreto legislativo 25 maggio 2017 n. 75, che dispone l'invarianza della spesa al 2016 per il trattamento accessorio del personale, il comma 2 dell'articolo 33 del

decreto-legge 30 aprile 2019 n. 34, che introduce una nuova disciplina della capacità assunzionale negli enti locali ed interviene nella complessa disciplina dei limiti al trattamento accessorio, il D.M. 17 marzo 2020 e la relativa circolare attuativa.

## IN DIRITTO

### Sull'ammissibilità soggettiva

Occorre innanzitutto scrutinare la richiesta di parere in relazione alla sua ammissibilità dal punto di vista soggettivo.

In riferimento a tale questione la Sezione delle Autonomie, prima con atto d'indirizzo del 27 aprile 2004 e da ultimo con delibera 17 dicembre 2007, n. 13, ha affermato il carattere tassativo dell'elencazione degli enti legittimati a formulare le richieste di parere, individuati in Regioni, Province, Comuni e Città metropolitane.

Per quanto concerne le richieste di pareri provenienti dai Comuni, dalle Province e dalle Città metropolitane l'articolo 7, comma 8, legge 5 giugno 2003, n. 131 dispone che le stesse possono essere formulate, di norma, tramite il Consiglio delle autonomie locali laddove istituito.

In mancanza di tale ultimo organo consiliare, la richiesta di parere in esame è da considerarsi ammissibile sotto il profilo soggettivo, in quanto sottoscritta dal Sindaco del Comune richiedente, legale rappresentante dell'Ente locale ex articolo 50 T.U.E.L..

### Sull'ammissibilità oggettiva

Sotto il profilo di ammissibilità in senso oggettivo della richiesta, si vaglia se essa rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'articolo 7 comma 8 sopra citato, secondo cui Regioni, Province e Comuni possono chiedere a dette Sezioni "*collaborazione ... ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, nonché pareri in materia di contabilità pubblica*".

Quanto all'ambito di estensione della funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali suddette, occorre riferirsi alle pronunce di orientamento generale adottate sia dalle Sezioni Riunite sia dalla Sezione delle autonomie, ai rispettivi sensi dell'articolo 17, comma 31, decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 e dell'articolo 6, comma 4, decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174.

In particolare, con deliberazione 17 novembre 2010, n. 54, le Sezioni Riunite hanno affermato che detto articolo 7, comma 8 "*conferisce alle Sezioni regionali di controllo della*

*Corte dei conti non già una funzione di consulenza di portata generale, bensì limitata alla materia di contabilità pubblica”, precisando, inoltre, che la nozione di contabilità pubblica non si estende sino a ricomprendere la totalità dell’azione amministrativa che presenti riflessi di natura finanziaria, ma deve intendersi limitata al “sistema di principi e di norme che regolano l’attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici” sia pure “in una visione dinamica dell’accezione che sposta l’angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri”, giacché “non sono condivisibili linee interpretative che ricomprendano nel concetto di contabilità pubblica qualsivoglia attività degli enti che abbia, comunque, riflessi di natura finanziaria”.*

Si aggiunga, inoltre, che la Sezione delle autonomie, con deliberazione 10 febbraio 2014 n. 3, ha individuato tra i criteri utilizzabili per valutare oggettivamente ammissibile una richiesta di parere, oltre “all’eventuale riflesso finanziario di un atto sul bilancio dell’ente”, anche l’attinenza del quesito proposto ad “una competenza tipica della Corte dei conti in sede di controllo sulle autonomie territoriali”.

Infine, si ricorda che, per consolidato orientamento, la funzione consultiva assegnata alla Corte dei conti deve trattare ambiti ed oggetti di carattere contabile, generale ed astratto e non fatti gestionali specifici, non può riguardare provvedimenti già formalmente adottati (cfr., *ex multis*, deliberazione della Sezione regionale di controllo per le Marche n. 21/2012/PAR) e non può interferire con le funzioni assegnate ad altre Magistrature o alla stessa Corte dei conti (cfr. Sezione delle autonomie, deliberazione n. 24/SEZAUT/2019/QUIMIG). In tal modo, si intende garantire che l’esercizio della funzione consultiva non pregiudichi le funzioni di controllo ovvero quella giurisdizionale.

Venendo al caso di specie, una prima visione prospettica denota l’esorbitanza dalla materia contabile e, dunque, dal perimetro della funzione consultiva della Corte dei conti di “qualsiasi disquisizione sulla portata precettiva che si voglia attribuire alle dichiarazioni congiunte apposte ai contratti collettivi (...) al pari dell’interpretazione sul contenuto delle norme del contratto collettivo nazionale di lavoro” (cfr. Corte dei conti, Sezioni riunite, deliberazione n. 50/CONTR/2010 e, recentemente, Corte dei conti Sezione delle Autonomie deliberazione n. 19/SEZAUT/2018/QMIG). Secondo le Sezioni riunite di questa Corte (deliberazione 2 novembre 2011, n. 56), “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'ARAN" (cfr., da ultimo, Sezione regionale di controllo Lombardia, deliberazione 115/2020/PAR). Così, identificando sic et simpliciter l'oggetto della richiesta di parere nello "incremento del fondo per la retribuzione di posizione e di risultato del personale dirigente in applicazione dell'art. 26, comma 3, del CCNL del 23.12.1999" (v. oggetto della nota del 30 settembre 2020), essa dovrebbe ritenersi sicuramente estranea alla materia della contabilità pubblica per attingere, invece, alla materia giuslavoristica di competenza dell'ARAN e della Magistratura ordinaria in funzione di giudice del lavoro. A tal proposito, si ricorda che l'articolo 26, comma 3, C.C.N.L. 23 dicembre 1999 è stato oggetto dell'Orientamento applicativo AII\_99\_ pubblicato dall'ARAN il 5 settembre 2012.*

Invero, deve considerarsi, in un più ampio respiro ermeneutico, che l'articolata richiesta presuppone l'interpretazione di altre disposizioni normative (articolo 23, comma 2, decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75 e articolo 33, comma 2, decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34), che hanno formato oggetto di ampia trattazione da parte delle Sezioni regionali di controllo, proprio sul presupposto della loro riconduzione alla materia della "contabilità pubblica": si rammenta che l'art. 23, comma 2, decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, dichiarato dalla Sezione delle autonomie norma di coordinamento della finanza pubblica (cfr. deliberazione n. 19/SEZAUT/2018/QMIG), è stato oggetto di interpretazione da parte delle Sezioni regionali di controllo Liguria (delibera n. 27/2019/PAR), Basilicata (delibera n. 2/2019/PAR), Lombardia (delibera n. 200/2018/PAR) ed Abruzzo (delibera n. 173/2017/PAR); similmente, la disciplina ex articolo 33, comma 2, decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, attuata dal D.M. 17 marzo 2020, è stata commentata dalla Sezione di controllo Campania (deliberazione n. 97/2020/PAR); inoltre, questa stessa Sezione di controllo si è lungamente soffermata sulle modalità di costituzione del fondo sul trattamento accessorio del personale (cfr. deliberazioni nn. 15/2018/PAR e 218/2015/PAR); in ultimo, rispetto a questioni simili a quella *de qua*, si sono pronunciate la Sezione regionali di controllo Lombardia (deliberazione n. 95/2020/PAR), Toscana (deliberazione n. 277/2019/PAR), Liguria (deliberazione n. 56/2019/PAR) e Puglia (deliberazione n. 27/2019/PAR).

Ciononostante, risulta dirimente una seconda analisi prospettica che attiene alla concretezza della questione ed all'avvenuto compimento, da parte del Comune, di specifica attività amministrativa *in subiecta materia*. E' palese che la richiesta consultiva si esprime in termini particolari, poiché l'Ente intende ottenere precise indicazioni di

natura operativo-gestionale per la risoluzione di una concreta e specifica questione, la quale rimane di esclusiva competenza dell'Ente stesso: tale risulta la richiesta circa l'assoggettamento al limite del trattamento accessorio di cui all'articolo 23, comma 2, decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, come modificato dall'articolo 33, comma 2, decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, dell'incremento della parte fissa del fondo disposta in applicazione dell'articolo 26, comma 3, C.C.N.L. 23 dicembre 1999.

Infatti, il Sindaco riferisce che, con deliberazione di Giunta comunale del 9 dicembre 2019, l'Ente ha disposto l'istituzione di una nuova area dirigenziale, destinata a piena operatività alla data di attribuzione dell'incarico di direzione in esito alla procedura di reclutamento di una unità di personale a tempo determinato *ex* articolo 110, comma 1, T.U.E.L..

Dal sito istituzionale del Comune si apprende che la procedura di selezione pubblica, bandita il 3 marzo 2020, si è conclusa con pubblicazione della relativa graduatoria di merito. Inoltre, la deliberazione di Giunta comunale 30 settembre 2020, n. 208 (con oggetto "*adeguamento del fondo per il finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato per l'anno 2020 ai sensi dell'art. 26 del ccnl del 23.12.1999, del personale dirigenziale del comparto regioni-autonomie locali, per l'attivazione di nuovi servizi di processi di riorganizzazione finalizzati all'accrescimento dei livelli qualitativi e quantitativi dei servizi esistenti*") dà atto che "*l'incremento del Fondo per la retribuzione di posizione e di risultato del personale dirigente, operato con il presente atto in applicazione dell'art. 26, comma 3, del CCNL del 23.12.1999, è da considerarsi non sottoposto al limite delle risorse complessivamente destinate al trattamento accessorio del personale dipendente di cui all'art. 23, comma 2, del D.Lgs. n. 75 del 25.5.2017, come modificato dall'art. 33, comma 2, del D.L. n. 34 del 30.4.2019, convertito dalla legge n.58 del 28.6.2019 e al decreto del Ministro della Pubblica Amministrazione del 17.3.2020*". Dalla lettura del provvedimento emerge che l'Ente, nell'esercizio del proprio potere amministrativo e gestionale, ha già compiuto precisi atti amministrativo-contabili attinenti al *thema decidendum* del parere, disponendo - sulla base di una propria interpretazione delle disposizioni richiamate - l'incremento del fondo per il trattamento accessorio per euro 25.000,00.

E' stata esaminata la successiva Deliberazione di Giunta 20 ottobre 2020, n. 231, la cui motivazione palesa l'intento "*nelle more del pronunciamento da parte della Corte dei Conti sulla richiesta di parere in parola, di provvedere comunque alla pesatura delle posizioni dirigenziali con riferimento alle risorse del Fondo così come individuate nel CCDI per la*

*ripartizione del fondo per la retribuzione di posizione e di risultato dei Dirigenti per l'anno 2019, provvedendo ad effettuare successivamente i conguagli in base al fondo rideterminato in base all'incremento di risorse disposto con la Delibera di Giunta n. 208 del 30/9/2020, previa acquisizione del parere del Collegio dei Revisori sulla predetta delibera"; di seguito e parimenti, il dispositivo dell'atto provvede "nelle more del pronunciamento da parte della Corte dei Conti sulla richiesta di parere in merito all'incremento del Fondo per la Retribuzione di posizione e di risultato del personale dirigente disposto con Delibera di Giunta n. 208 del 30/9/2019 - alla pesatura in via provvisoria delle posizioni dirigenziali con riferimento alle risorse del Fondo così come individuate nel CCDI per la ripartizione del fondo per la retribuzione di posizione e di risultato dei Dirigenti per l'anno 2019".*

Tale ricostruzione fattuale priva il quesito posto dei suoi crismi di generalità ed astrattezza, giacché esso sollecita l'esercizio della funzione consultiva *nel mezzo del cammino* decisionale dell'Ente; difatti, la Sezione è chiamata a rendere un parere in ordine al concreto corso procedimentale già impresso dal Comune.

Ebbene, l'ambito della funzione consultiva, come delineato dalla normativa e dalle pronunce giurisdizionali più sopra citate, alle quali questa Sezione si è costantemente uniformata, esclude qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale amministrativa, che ricade nell'esclusiva competenza dell'Ente; la pronuncia richiesta, da un lato, non potrebbe che conseguire ad un vaglio preventivo di legittimità e di merito su provvedimenti riferiti ad una fattispecie determinata e, dall'altro, potrebbe interferire con l'eventuale sindacato degli atti compiuti da parte di altri Organi della Corte dei conti ovvero con eventuali, futuri contenziosi civili, penali o amministrativi (cfr., in tema, Sezione di controllo Molise, deliberazioni nn. 45/2020/PAR, 13/2020/PAR, 14/2020/PAR, 16/2020/PAR e 125/2019/PAR).

#### Conclusioni

Alla luce delle considerazioni che precedono si ritiene che il quesito sia oggettivamente inammissibile.

Tanto premesso e considerato, la Sezione regionale di controllo per il Molise

**P.Q.M.**

esprime il proprio parere come in motivazione;

**DISPONE**

che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura del preposto al Servizio di supporto, all'Amministrazione interessata.

Così deciso nella camera di consiglio, svoltasi mediante collegamento da remoto, del 2 dicembre 2020.

F.to L'estensore  
(Ruben D'Addio)

F.to Il Presidente  
(Lucilla Valente)

DEPOSITATO IN SEGRETERIA IL 4 DICEMBRE 2020

F.to IL DIRETTORE AMMINISTRATIVO  
(Davide SABATO)