



Corte dei Conti
Sezione regionale di controllo per la Toscana

composta dai magistrati:

Maria Annunziata	RUCIRETA	Presidente
Nicola	BONTEMPO	Consigliere
Mauro	NORI	Consigliere
Francesco	BELSANTI	Consigliere
Vincenzo	DEL REGNO	Consigliere, relatore
Paolo	BERTOZZI	Consigliere
Patrizia	IMPRESA	Consigliere
Fabio	ALPINI	Referendario
Rosaria	DI BLASI	Referendario
Anna	PETA	Referendario

nell'adunanza del 25 febbraio 2021 svolta da remoto ex art. 85, comma 3, lett. e) del D.L. 17 marzo 2020, n. 18, convertito nella legge 24 aprile 2020 n. 27, emergenza epidemiologica COVID-19;

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

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. n. 1214 del 12/7/1934, e successive modificazioni;

VISTA la l. n. 20 del 14/1/1994, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, e successive modificazioni;

VISTA la l. n. 131 del 5/6/2003, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla l. cost. n. 3 del 18/10/2001;

VISTO il regolamento n. 14/2000 per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni riunite in data 16/06/2000, e successive modificazioni;

VISTE le deliberazioni della Sezione Autonomie approvate nelle adunanze del 27/4/2004 e del 4/6/2009, aventi ad oggetto indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 5/AUT/2006, che ha precisato i soggetti legittimati alla richiesta e l'ambito oggettivo della funzione consultiva intestata alle Sezioni territoriali;

VISTA la deliberazione delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 54/CONTR/10;

VISTA la convenzione del 16/6/2006 tra Sezione regionale di controllo, Consiglio delle autonomie locali e Giunta regionale Toscana in materia di "ulteriori forme di collaborazione" tra Corte ed autonomie, ai sensi dell'art. 7, comma 8 della l. n. 131/2003;

VISTO il decreto del Presidente della Corte dei conti n. 139 del 3 aprile 2020, recante "Regole tecniche ed operative in materia di coordinamento delle Sezioni regionali di controllo in attuazione del decreto legge n. 18/2020", nonché il decreto presidenziale 18 maggio 2020, contenente "Regole tecniche e operative in materia di svolgimento delle camere di consiglio e delle adunanze in videoconferenza e firma digitale dei provvedimenti dei magistrati nelle funzioni di controllo della Corte dei conti;

VISTA la richiesta di parere presentata in data 21 ottobre 2020 dal Sindaco del comune di Pienza, come di seguito meglio specificata;

VISTA l'ordinanza presidenziale con cui è stata convocata la Sezione per l'odierna adunanza;

UDITO il relatore, consigliere Vincenzo Del Regno;

PREMESSO IN FATTO

Con nota acquisita al protocollo della Sezione in data 21 ottobre 2020 al n. 7680, il Sindaco del comune di Pienza ha formulato - per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali - richiesta di parere ex art. 7, comma 8, L. n. 131/2003.

Il Comune istante, richiamata la disciplina vigente in materia di assunzioni,

afferma di disporre di capacità assunzionale per l'anno 2021, rappresentando al contempo la necessità di istituire nuove posizioni organizzative attesa la "fase di profonda riorganizzazione" in cui versa.

Ciò posto, l'Ente chiede se sia possibile utilizzare parte delle risorse destinate alle assunzioni per finanziare il trattamento accessorio di nuove posizioni organizzative, contestualmente riducendo gli spazi assunzionali nel periodo 2021/2024, così come previsto dall'art. 11 bis, comma 2, del DL n. 135/2018.

CONSIDERATO IN DIRITTO

Secondo ormai consolidati orientamenti assunti dalla giurisprudenza contabile in tema di pareri ex art. 7, comma 8, l. n. 131/2003, occorre verificare in via preliminare l'integrazione dei requisiti di ammissibilità, sotto il duplice profilo soggettivo (legittimazione dell'organo richiedente) ed oggettivo (quesito generale ed astratto attinente alla materia della contabilità pubblica).

Nel caso di specie, la richiesta presentata dal comune di Pienza soddisfa entrambi i suddetti requisiti.

La stessa, difatti, risulta provenire dal Sindaco quale legale rappresentante dell'Ente, per il tramite del Consiglio delle autonomie locali.

La richiesta di parere, inoltre, attiene a questione pacificamente riconducibile alla materia della "contabilità pubblica" nella sua accezione unitaria e dinamica, così come nel tempo perimetrata dal giudice contabile, concretandosi nell'interpretazione di disposizioni di legge, quali l'art. 23, comma 2, del DL n. 75/2017 e l'art. 11 bis DL n. 135/2018, pacificamente qualificate quali norme di contenimento della spesa pubblica (e segnatamente dei limiti quantitativi posti all'ammontare complessivo delle risorse destinate al trattamento accessorio del personale), la cui applicazione è in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'ente e sui pertinenti equilibri di bilancio. La richiesta, infine, presenta gli ulteriori necessari requisiti di generalità ed astrattezza.

Nel merito, la Sezione ritiene di dare risposta negativa al quesito posto dal

Sindaco del comune di Pienza, per le ragioni di seguito rappresentate.

Il quesito fa leva sull'art. 11 bis, comma 2, del citato DL 135, per sollecitare la disapplicazione del limite posto dall'art. 23, comma 2, del D. Lgs. n. 75/2017 all'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale.

Dispone il detto art. 11 bis, comma 2, che: "Fermo restando quanto disposto dall'art. 1 commi 557-quater e 562 L. n. 296/2006, 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".

Ratio della norma appena citata è con tutta evidenza quella di introdurre una deroga all'art. 23, comma 2 D. Lgs. n. 75/2017 (richiamato anche dall'art. 33, comma 2, ultimo periodo, del DL n. 34/2019 in riferimento ai limiti del trattamento accessorio del personale); tale deroga consente, ai soli comuni privi di dirigenza, di sottrarre dall'applicazione del limite di cui al citato art. 23 (consistente nell'invarianza della spesa relativa al trattamento accessorio del personale rispetto agli importi del 2016) le indennità dei soggetti titolari di posizione organizzativa, attingendo alle risorse disponibili per le assunzioni di personale a tempo indeterminato, ma ciò soltanto a concorrenza del 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

maggiorazione delle medesime retribuzioni successivamente attribuita ai sensi dell'articolo 15, commi 2 e 3, del medesimo CCNL. Restano fermi in ogni caso i limiti di spesa per il personale di cui ai commi 557 quater e 562 della L. n. 296/2006.

Il già chiaro tenore letterale della norma ed il suo ambito di applicazione risultano ancor più evidenti laddove si legga l'art. 11 bis citato in combinato disposto con le previsioni recate dal nuovo CCNL - Comparto Enti Locali, ed in particolare con gli artt. 13, comma 3, e 67, comma 7.

In particolare, l'art. 13 cit. consentiva la prosecuzione ovvero la proroga degli incarichi di posizione organizzativa già conferiti ai sensi dei precedenti CCNL ed ancora in corso "... fino alla definizione del nuovo assetto delle posizioni organizzative, successivo alla determinazione delle procedure e dei relativi criteri generali previsti dal comma 1 dell'art 14 e, comunque, non oltre un anno dalla data di sottoscrizione del presente CCNL", ovvero fino al 20 maggio 2019 (sottol. del relatore). Peraltro, come precisato dall'ARAN, entro tale data gli incarichi di posizione organizzativa prorogati o proseguiti ex art. 13, comma 3, del CCNL come pure quelli conferiti durante la fase transitoria di adeguamento alla nuova disciplina, dovevano necessariamente cessare alla fine del periodo transitorio, anche laddove aventi scadenza naturale oltre detta data (CFL6 e CFL5 del settembre 2018).

L'art. 67, comma 7 CCNL, dal canto suo, espressamente dispone: "La quantificazione del Fondo delle risorse decentrate e di quelle destinate agli incarichi di posizione organizzativa, di cui all'art. 15, comma 5, deve comunque avvenire, complessivamente, nel rispetto dell'art. 23, comma 2, del D. Lgs. n. 75/2017". Come precisato dalla Sezione delle autonomie con delib. n. 19/2018/QMIG, solo gli incrementi del fondo risorse decentrate di cui alle lettere a) e b) del comma 2 art. 67 CCNL sono sottratti ai limiti di crescita dei fondi previsti dalle norme vigenti (tra queste, l'art. 23 comma 2 D. Lgs. 75/2017), in quanto derivanti da risorse finanziarie definite a livello nazionale e previste nei quadri di finanza pubblica.

Ciò detto, e con precipuo riferimento alle finalità perseguite dall'art. 11 bis, comma 2, del DL n. 135/2018, risulta evidente come la disposizione richiamata sia norma di stretta interpretazione, rappresentando una deroga concessa in sede di prima applicazione del nuovo sistema di pesatura delle indennità delle posizioni organizzative. Laddove, infatti, a seguito dell'aggiornamento di tale sistema, fosse sorta la necessità di adeguare in rialzo l'indennità delle posizioni organizzative già istituite ed ancora in atto ai sensi dell'art. 13 comma 3 CCNL, l'applicazione del meccanismo di cui all'art. 11 bis avrebbe evitato l'operatività del regime ordinario, sottraendo al tetto di spesa previsto per il salario accessorio del personale le somme corrisposte a titolo di indennità.

A tal proposito, non pare fuor d'opera ricordare come la magistratura contabile, chiamata a esprimersi in merito a fattispecie ricadenti nell'ambito del suddetto art. 13, comma 3 CCNL, ma in epoca antecedente all'entrata in vigore del ridetto art. 11 bis, avesse ritenuto che "[...] le risorse destinate a remunerare le indennità, di posizione e risultato, spettanti ai titolari di posizione organizzativa, anche dopo l'aggiornamento dei valori minimi e massimi contenuto nell'art. 15, comma 2, del CCNL Funzioni locali del 21 maggio 2018, debbano complessivamente osservare, sommate alle risorse confluenti nei fondi per la contrattazione integrativa, di cui all'art. 67 del medesimo CCNL, il limite di finanza pubblica posto dall'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017, come, peraltro, precisato dall'art. 67, comma 7, del ridetto CCNL (salve le facoltà di rimodulazione, ad invarianza complessiva di spesa, previste dagli artt. 15, comma 7, e 7, comma 4, lett. u)" (sul punto, Sezione Lombardia delib. n. 200/2018/PAR; in termini Sezione Basilicata delib. n. 2/2019/PAR).

Con riferimento, poi, al contenuto della norma, può senz'altro affermarsi che l'art. 11, comma 2, DL n. 135/2018 esplica i propri effetti con riferimento alle sole posizioni organizzative istituite in base ai CCNL precedenti a quello sottoscritto nel 2018 ed ancora in essere alla data di entrata in vigore di quest'ultimo, in quanto prorogate o proseguite ai sensi dell'art. 13 comma 3 del medesimo CCNL (o conferite nel corso del periodo transitorio), risultando

invece preclusa l'applicazione nel caso di posizioni organizzative istituite ai sensi del nuovo CCNL, rispetto alle quali vale pertanto il tetto fissato dall'art. 23, comma 2, del DL n. 75/2017 (in termini, Sezione Lombardia, delib. n. 210/2019/PAR).

Può dunque affermarsi che l'operatività della disciplina recata dall'art. 11 bis comma 2 del DL n. 135/2018 si sia di fatto esaurita al 20 maggio 2019, data entro la quale le posizioni organizzative ricadenti nell'ambito (soggettivo) di applicazione dell'art. 11 bis medesimo dovevano comunque cessare, così come chiaramente previsto dall'art. 13 comma 3 CCNL e come chiarito dall'ARAN. Opinare diversamente, e dunque ammettere che l'art. 11 bis possa esplicare efficacia anche oltre il 20 maggio 2019, sarebbe come ammettere una capacità ultrattiva della disposizione in parola, che non può ritenersi consentita.

Conclusivamente, le considerazioni svolte non consentono l'applicazione del meccanismo previsto dall'art. 11 bis, comma 2, del DL n. 135/2018 a posizioni organizzative di nuova istituzione e, comunque, oltre il termine del 20 maggio 2019, in quanto trattasi di norma di stretta applicazione volta a disciplinare, all'indomani della sottoscrizione del nuovo CCNL comparto enti locali, un particolare aspetto del regime transitorio dal vecchio al nuovo sistema di pesatura delle posizioni organizzative.

* * *

Nelle suesposte considerazioni è il deliberato della Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Toscana - in relazione alla richiesta formulata dal comune di Pienza, con la nota in epigrafe indicata.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa al Presidente del Consiglio delle autonomie locali della Regione Toscana e, per conoscenza, al Sindaco del Comune richiedente.

Così deciso nella Camera di consiglio da remoto del 25 febbraio 2021.

Il relatore
Vincenzo Del Regno
(firmato digitalmente)

Il presidente
Maria Annunziata Rucireta
(firmato digitalmente)

Depositata in Segreteria il 26 febbraio 2021.
Il funzionario preposto al Servizio di supporto
Claudio Felli
(firmato digitalmente)