



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO
PER LA CAMPANIA

Composta dai Magistrati:

Fulvio Maria Longavita	Presidente
Marco Catalano	Consigliere
Ferruccio Capalbo	Consigliere
Raffaella Miranda	Consigliere (relatore)
Emanuele Scatola	Referendario
Ilaria Cirillo	Referendario

ha adottato la seguente deliberazione nella camera di consiglio da remoto del 16 luglio 2020.

VISTO l'art. 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, e successive modificazioni;

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131 recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale I 8 ottobre 2001, n. 3;

VISTO il DPCM 9 marzo 2020, che estende a tutto il territorio nazionale le misure di cui all'art. 1 del DPCM 8 marzo 2020;

VISTO il decreto n. 20/2020 del Presidente di questa Sezione di controllo, comunicato anche alle amministrazioni assoggettate a controllo;

VISTO il D.L. n. 18 del 17 marzo 2020;

VISTO il decreto del Presidente della Corte dei conti n.139 del 3 aprile 2020, con il quale sono state emanate le “Disposizioni di coordinamento delle Sezioni Regionali di controllo, in attuazione del d.l. n.18/2020”;

VISTO il D.L. 3 aprile 2020, n.23, e segnatamente l'art. 36, u. c.;

VISTO il decreto n. 27/2020 del Presidente di questa Sezione di controllo, con il quale, nel rispetto delle indicazioni di carattere generale emanate dal Presidente della Corte dei conti con il menzionato decreto n.139/2020, sono state fornite le nuove indicazioni operative sull'espletamento delle funzioni della Sezione di Controllo;

VISTA la nota prot. Cdc n. 3403 dell'11.05.2020 con cui il comune di Frasso Telesino (BN) ha chiesto un parere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della Legge n. 131/2003, nei termini di seguito indicati;

VISTA l'Ordinanza presidenziale, con la quale è stata convocata la Camera di consiglio da remoto per la giornata odierna;

ASSICURATA la segretezza e la riservatezza della partecipazione alla predetta camera di consiglio;

UDITO telematicamente il relatore, Consigliere Raffaella Miranda;

FATTO

Con la nota indicata in epigrafe il Comune di Frasso Telesino (BN) ha chiesto a questa Sezione un parere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della Legge n. 131/2003 in merito al comportamento da assumere nella situazione che illustra nei termini che seguono.

Premesso che “l’art. 23 comma 2 D.lgs. 75 del 2017 dispone l’invarianza della spesa al 2016 relativa al trattamento accessorio del personale (...), spesa che, nel caso del Comune (...) per l’anno 2016, è stata di importo assai modesto, pari a complessivi euro 5646,33; (...) conclamato che per [l’] Ente valgono le deroghe di cui all’art. 11-bis, comma 2, D.L. 135 del 2018 (...), 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 CCNL in parola, con contestuale riduzione per equivalente del valore finanziario della capacità assunzionali del Comune e fermo il rispetto degli altri vincoli di legge in materia di spesa per il personale”, il Sindaco pone due quesiti:

1. se il Comune, quale ente di piccole dimensioni e senza dirigenza, possa “(...) utilizzare una maggiore quota o tutto il budget delle capacità assunzionali, quantificato ai sensi della normativa attualmente vigente in materia (Decreto del 17.03.2020) superando il tetto dell’art. 23, comma 2, D.lgs. 75 del 2017, per incrementare le risorse da destinare alle retribuzioni di posizione e di risultato dei titolari di posizione organizzativa, con utilizzo di capacità assunzionali e contestuale riduzione per equivalente della stessa”;
2. “se, tenuto conto dei limiti, è possibile conferire una titolarità di posizione organizzativa senza riconoscere neppure il minimo della retribuzione di posizione come disciplinata dall’art. 15 del vigente CCNL”.

DIRITTO

La richiesta di parere in esame, ammissibile soggettivamente, perché proposta dal Sindaco del Comune, sotto il profilo oggettivo è solo parzialmente ammissibile.

Risulta infatti ammissibile esclusivamente il primo quesito che concerne l’interpretazione di norme di contenimento della spesa per il personale, con particolare riferimento alla portata applicativa dei limiti quantitativi all’ammontare

complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento economico accessorio del personale.

Il secondo quesito, invece, ha ad oggetto l'interpretazione di disposizioni contenute in un C.C.N.L.

Al riguardo, il consolidato orientamento della giurisprudenza delle Sezioni regionali di controllo, in relazione all'attività consultiva, formatosi in senso conforme agli orientamenti espressi dalle Sezioni Riunite (deliberazioni n.50/CONTR/2010 e n.56/CONTR/2011) e dalla Sezione delle Autonomie (deliberazione n.5/AUT/2006), esclude che, in tale sede, si possano rendere pareri sull'interpretazione e sul contenuto delle norme di un contratto collettivo nazionale di lavoro, anche perché tale funzione spetta, in virtù del D.Lgs. n. 165 del 2001, all'ARAN.

In quest'ottica, impregiudicata la facoltà dei lavoratori di rinuncia di quote loro spettanti, non è possibile fornire interpretazioni aventi ad oggetto istituti disciplinati dalla contrattazione collettiva (in tal senso, cfr. Corte dei conti, Sez. contr. Puglia 99/2018/PAR).

Passando al merito del primo quesito, occorre partire dai dati normativi rilevanti ai fini del corretto inquadramento della questione prospettata.

Al riguardo, l'art. 23, comma 2, del decreto legislativo n. 75/2017 dispone l'invarianza della spesa rispetto al 2016, relativa al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale.

Si tratta di una norma, come affermato dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti (cfr. del. 19/SEZAUT/2018/QMIG) di coordinamento della finanza pubblica, con l'obiettivo di una graduale armonizzazione dei trattamenti economici accessori del personale delle pubbliche amministrazioni, le cui modalità sono demandate alla contrattazione collettiva. Infatti, *“la disposizione (...) in esame pone un limite all'ammontare complessivo delle risorse destinate al trattamento accessorio del personale in servizio presso pubbliche amministrazioni, non distinguendo fra quelle aventi fonte nei fondi per la contrattazione integrativa previsti dai vari contratti collettivi nazionali di comparto (Circolare MEF-RGS n. 12/2011 e Corte dei conti,*

Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 51/2011/CONTR) e quelle finanziate direttamente a carico del bilancio delle amministrazioni (...). Tale ultima ipotesi si verifica, per esempio, (...) nel caso delle indennità remuneranti le c.d. posizioni organizzative attribuite al personale degli enti locali” (in questi termini vd. Corte dei conti, sez. contr. Lombardia, 200/2018).

L’art 11 bis, comma 2, del d.l. n. 135/2018, derogando alla citata disposizione prevede, per i comuni privi di dirigenza, che l’invarianza della spesa non si applica alle indennità dei 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 2018¹) e l’eventuale maggior valore attribuito successivamente alle posizioni già esistenti, ai sensi dell’art. 15 del CCNL in parola.

In questo impianto normativo occorre considerare anche l’art. 33, comma 2, del d.l. n.34/2019, convertito dalla l. n.58/2019, il quale, all’ultimo periodo, dispone che *“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 attuazione della riferita disposizione è intervenuto il DM 17 marzo 2020, in tema di *“Misure per la definizione delle capacità assunzionali di personale a tempo indeterminato dei comuni”*, prevedendone la decorrenza a partire dal 20 aprile 2020.

In questo nuovo quadro normativo, coordinando le due disposizioni citate circa il limite al trattamento accessorio (art. 23, comma 2, d.lgs 75/2017 e 33, comma 2, D.L. 34/2019) la disciplina che ne risulta è la seguente: il riferimento base è previsto

¹ In data 21 maggio 2018 è intervenuto il nuovo Contratto collettivo nazionale del comparto Funzioni Locali per il triennio 2016-2018.

dall'art. 23, comma 2, cit. (indicato nell'anno 2016); questo dato deve, poi, essere **adeguato**, aumentandolo o diminuendolo, in modo da assicurare l'invarianza nel tempo del valore medio pro-capite del 2018.

In tal modo, superando definitivamente il limite del trattamento accessorio del 2016, e costruendone uno nuovo, a partire dal 2018, si garantisce a ciascun dipendente un valore medio, in caso di assunzione di nuovi dipendenti, tale che all'incremento del numero dei dipendenti, l'ammontare del trattamento accessorio cresca in maniera proporzionale.

Qualora, invece, il numero di dipendenti dovesse diminuire non è possibile scendere al di sotto del valore – soglia del trattamento accessorio del 2016.

La norma prevista dall'art. 23, c.2, d.lgs. n.75 cit., rimanendo in vigore, non deve più essere considerata come valore assoluto da prendere a riferimento, bensì come il limite minimo inderogabile, al di sotto del quale non è possibile riconoscere il trattamento accessorio; e ciò anche in considerazione del fatto che, trattandosi di un trattamento accessorio ormai maturato, esso rappresenta un diritto quesito che non può essere negato, in caso di diminuzione di dipendenti.

Del resto, il DM 17 marzo 2020 cit. prevede, in motivazione, che *“è fatto salvo il limite iniziale, qualora il personale in servizio sia inferiore al numero rilevato al 31 dicembre 2018”*.

Resta ora da affrontare la problematica applicativa dell'art. 11-bis, comma 2, del d.l. n.135/2018, convertito dalla legge 12/2019, che – come detto – dispone di non computare nel tetto del trattamento accessorio 2016 i differenziali degli incrementi degli importi delle retribuzioni di “posizione” e di “risultato” delle PO degli enti privi di dirigenza che si siano avvalsi della facoltà di aumentare tali voci retributive, ai sensi dell'art. 15 del Ccnl.

La questione attiene, essenzialmente, alla possibile sopravvivenza dell'art. 11 bis cit. alla luce del nuovo tetto come individuato dall'art. 33, comma 2, cit.

Il d.l. n.34 cit., pur interferendo con l'art. 23 cit., non prevede alcuna norma di raccordo con l'art. 11 bis, comma 2, cit. .

Occorre, pertanto, procedere ad una lettura della disposizione in esame “coordinata”, che tenga conto del complessivo impianto normativo esaminato.

Al riguardo, l’opzione preferibile, rispetto ad un’interpretazione letterale (legata all’espresso riferimento all’art. 23 del d.lgs. n.75/2017, contenuto nel menzionato art. 11-bis) è quella sistematico-teleologica, che indaga sulla *volutntas* legislativa.

Il legislatore, con l’art. 33, comma 2, del d.l. n.34/2019 intende consentire ai Comuni di incrementare il numero dei dipendenti in servizio. Qualora si ritenesse che, posto il nuovo limite di spesa, l’art. 11 bis risulti superato (*recte*: implicitamente abrogato), gli enti locali di piccole dimensione e privi di dirigenza si troverebbero nell’impossibilità di procedere comunque a nuove assunzioni, vanificando l’intento sottostante la disposizione dell’art. 33 cit.

Pertanto, occorre superare lo specifico riferimento dell’art. 11-bis, comma 2, del d.l. n.135/2018 all’art. 23, comma 2, cit., ritenendolo ora integrato con l’ulteriore riferimento alla disposizione del ripetuto art. 33, comma 2.

In altri termini, l’art. 11 bis, comma 2, più volte richiamato non è stato implicitamente abrogato dalla successione normativa sopra illustrata, bensì deve essere riferito al combinato disposto degli artt. 23, comma 2, cit. e 33, comma 2, cit., secondo la prospettiva esaminata, che considera il tetto stabilito dalla prima disposizione come quello base, da adeguare e al di sotto del quale l’amministrazione non può scendere.

In quest’ottica, può dirsi che il quadro normativo di cui all’art. 11 bis *ante* D.L. n. 34/2019 sia rimasto invariato.

Per cui si ritiene che non si debba computare nel nuovo tetto del trattamento accessorio, individuato mediante il coordinamento delle due richiamate disposizioni, il differenziale degli incrementi degli importi delle retribuzioni di “posizione” e di “risultato” delle PO, laddove gli enti si siano avvalsi della facoltà di aumentarli ai sensi dell’art. 15 del Ccnl.

Le nuove disposizioni, pertanto, non hanno intaccato la discrezionalità delle pp.aa. di gestire gli spazi occupazionali, nel senso che gli aumenti del trattamento accessorio,

ex art. 11-bis, comma 2, cit. *sono contestualmente ridott[i] del valore finanziario*” per le assunzioni (Cfr. Corte dei conti., sez. reg. contr. Lomb, delib. n.210/19/PAR).

PQM

La Sezione regionale di controllo per la Campania della Corte dei conti rilascia il parere nei termini esposti in motivazione.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa dalla Segreteria del Servizio di supporto all’Amministrazione interessata.

Così deliberato, nella Camera di consiglio da remoto del 16 luglio 2020.

IL RELATORE

Raffaella Miranda

IL PRESIDENTE

Fulvio M. Longavita

Depositata in Segreteria in data 21 luglio 2020.

Il Funzionario preposto

Dott. Mauro Grimaldi