



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott.ssa Maria Riolo	Presidente
dott. Marcello Degni	Consigliere
dott. Giampiero Gallo	Consigliere
dott.ssa Rossana De Corato	Consigliere
dott. Luigi Burti	Consigliere (relatore)
dott.ssa Alessandra Cucuzza	Referendario
dott. Francesco Liguori	Referendario

nelle camere di consiglio da remoto del 17 novembre 2020 e del 3 dicembre 2020, ex art. 85, comma 3, lett. e), del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito dalla legge 24 aprile 2020 n. 27, come modificato dall'art. 26 ter del decreto-legge 14 agosto 2020 n. 104, inserito, in sede di conversione, con la legge 13 ottobre 2020, n. 126, ha pronunciato la seguente

DELIBERAZIONE

Sulla richiesta di parere del Comune di Martinengo (BG)

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

VISTA la legge 21 marzo 1953, n. 161;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

VISTA la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131;

VISTA la nota del 4 novembre 2020 al n.22675 con cui il Sindaco del comune di Martinengo ha formulato richiesta di parere;

VISTA l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna Dato atto che il collegamento è avvenuto a mezzo della piattaforma "Microsoft teams" con la partecipazione dei magistrati componenti il Collegio;

UDITO il relatore dott. Luigi Burti;

PREMESSO IN FATTO

Con la nota sopra citata, il Sindaco del comune di Martinengo premette che l'unico operaio del comune, collocato a riposo alla fine del 2019 non è stato sostituito ed il posto che si è reso vacante è stato soppresso in quanto l'ente ha esternalizzato il servizio cui era adibito il dipendente ora in pensione. Dopo tale premessa il sindaco formula il seguente quesito: " *In riferimento alla determinazione del fondo per il salario accessorio, si chiede se sia applicabile il disposto dell'art 6-bis d. lgs. n. 165/2001, relativo ai processi di esternalizzazione, procedendo ad un taglio del fondo pro-quota e se l'eventuale taglio non sia in contrasto con l'art. 33, comma 2, del d.l. n. 34/2019, il successivo d.m. assunzioni del 17.3.2020 che prevedono, in caso di riduzione di personale, che il fondo non vada ridotto oltre il limite iniziale (fondo 2016)*"

CONSIDERATO IN DIRITTO

L'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, recante " *disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*", prevede che le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane possano richiedere pareri in materia di contabilità pubblica alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

Quest'ultime risultano quindi investite, per effetto della legge sopra citata, di una nuova funzione di consulenza che si affianca a quella del controllo sulla sana gestione finanziaria degli enti locali, previsto dal precedente comma 7, quale ulteriore esplicitazione delle "forme di collaborazione" tra la Corte dei conti e le autonomie territoriali promossa dalla stessa legge al fine di assicurare il coordinamento della finanza pubblica.

La Sezione Autonomie della stessa Corte dei conti, con atto del 27 aprile 2004, in seguito integrato con le deliberazioni n. 5/AUT/2006 e n. 9/SEZAUT/2009, ha fissato i principi e le modalità per l'esercizio della funzione consultiva sopra descritta, individuando, tra l'altro, i

soggetti legittimati alla richiesta di parere e le singole materie riconducibili alla nozione di contabilità pubblica.

Questa Sezione regionale è quindi chiamata a verificare, in via preliminare, l'ammissibilità della richiesta in esame, sia sotto il profilo soggettivo (legittimazione dell'organo richiedente) sia sotto il profilo oggettivo (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica).

I. Ammissibilità soggettiva. Sotto il profilo soggettivo, la legittimazione ad avvalersi della funzione consultiva è circoscritta ai soli enti esplicitamente indicati ex lege, attesa la natura speciale che tale funzione assume rispetto all'ordinaria sfera di competenze della Corte dei conti.

In particolare, ai sensi dell'art. 7, co. 8, della legge n. 131/2003, possono richiedere pareri in materia di contabilità pubblica alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, oltre le Regioni, anche i Comuni, le Province e le Città metropolitane, di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito.

La legittimazione alla richiesta di parere, inoltre, per i riflessi che ne possono scaturire sulla gestione finanziaria dell'ente, deve essere riconosciuta all'organo legislativamente investito della rappresentanza legale dell'ente medesimo ed individuabile, di regola, nel Presidente della Giunta regionale, nel Sindaco e nel Presidente della Provincia.

La richiesta di parere in esame proviene dal sindaco e pertanto è ammissibile;

II. Ammissibilità oggettiva.

La funzione di consulenza riconosciuta alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti non è quindi di carattere generale, ma, coerentemente con le finalità di coordinamento della finanza pubblica perseguite dalla legge attributiva, si esplica esclusivamente su quesiti attinenti all'interpretazione di norme di contabilità e finanza pubblica, in modo da assicurarne una uniforme applicazione da parte delle autonomie territoriali.

Le Sezioni Riunite della Corte dei conti, chiamate a pronunciarsi nell'esercizio delle funzioni di coordinamento ad esse assegnate dall'art. 17, comma 31, del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, con la deliberazione n. 54/2010, hanno precisato che la funzione consultiva deve svolgersi anche in ordine a quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica, e in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'ente e sui pertinenti equilibri di bilancio.

Si ritiene, in ogni caso, che il parere possa essere fornito solo rispetto a questioni di carattere generale che si prestino ad essere considerate in astratto, escludendo ogni valutazione su atti

o casi specifici che determinerebbe un'ingerenza della Corte nella concreta attività dell'ente e, in ultima analisi, una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza riconosciuta alla Corte dei conti dalla Costituzione repubblicana.

Le Sezioni regionali non possono pronunciarsi, inoltre, su quesiti che implicino valutazioni di comportamenti amministrativi suscettibili di interferire con altre funzioni intestate alla stessa Corte dei conti, ad altri organi giurisdizionali o a soggetti pubblici investiti dalla legge di funzioni di controllo o consulenza in determinate materie.

Tutto ciò premesso, nel caso di specie, il quesito posto dall'istante è ammissibile in quanto rientra nel perimetro della contabilità pubblica perché attiene all'interpretazione di norme di legge che disciplinano i limiti di spesa relativi al salario accessorio del personale.

Merito

Al fine di dare riscontro al quesito del Comune appare utile richiamare il quadro normativo di riferimento

L'art 6 bis del decreto legislativo 30 marzo 2000 n. 165, introdotto dall'art 22, co. 1, della legge 18 giugno 2009, n. 69, e modificato dall'art 4, comma 2, lettera a) e b), del D. Lgs. 25 maggio 2017 n. 75, dispone che

"Le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, nonché gli enti finanziati direttamente o indirettamente a carico del bilancio dello Stato sono autorizzati, nel rispetto dei principi di concorrenza e di trasparenza, ad acquistare sul mercato i servizi, originariamente prodotti al proprio interno, a condizione di ottenere conseguenti economie di gestione e di adottare le necessarie misure in materia di personale.

2. Le amministrazioni interessate dai processi di cui al presente articolo provvedono al congelamento dei posti e alla temporanea riduzione dei fondi della contrattazione in misura corrispondente, fermi restando i processi di riallocazione e di mobilità del personale.

L'art. 23, comma 2, del D. Lgs. n. 75/2017, stabilisce che a decorrere dal 1° gennaio 2017, l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2016.

L'art 33, comma 2, del D.L. 30 aprile 2019 n. 34, convertito nella legge 28 giugno 2019 n. 58, dispone che: *"Il limite al trattamento accessorio del personale di cui all'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 27 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"

Tutto ciò premesso, l'art 6.bis del D. Lgs. n. 165/2001, che prevede il congelamento dei posti e la temporanea riduzione dei fondi della contrattazione in misura corrispondente al personale precedentemente adibito al servizio esternalizzato, nelle more dei processi di riallocazione e di mobilità del personale, è diretto a garantire, in primo luogo al suddetto personale, in caso di ricollocazione in altri posti previsti nell'organico dell'amministrazione che la somma temporaneamente "congelata" venga ripristinata nel fondo stesso. Qualora non dovesse poi verificarsi la ricollocazione del personale e in assenza delle altre condizioni previste dalla norma, la riduzione della spesa sarebbe ineludibile. Già questa Sezione - delib. n. 355/2012/PAR - proprio esaminando l'art. 6 bis aveva osservato che *"Pertanto in linea tendenziale, le unità di personale e/o la relativa spesa complessiva dovranno diminuire per effetto di processi di mobilità esterna o riallocazioni che comportino la copertura di posizioni in organico rimaste vacanti per cessazioni ad altro titolo"* Anche la Corte dei conti sezione della-Campania con deliberazione 379/2010, in sede di controllo - ha rilevato che il comportamento del Comune che aveva esternalizzato taluni servizi non aveva rispettato l'articolo in parola in quanto *"non risulta aver correlativamente provveduto al congelamento dei posti e alla rideterminazione della dotazione organica ai sensi dell'art. 6-bis del d. lgs. n° 165 del 2001 e dell'art. 3, comma 30, della legge n° 244 del 2007, né risulta ridotta la consistenza del fondo delle risorse per la contrattazione decentrata"* Ebbene, la disposizione dell'art. 33, comma 2, del D.L. 30 aprile 2019, n. 34, convertito dalla legge n. 58/2019, ad avviso del Collegio, non elide il disposto dell'art 6 bis comma 2, del D. Lgs. n. 165/2001. Quest'ultima norma riguarda una specifica causa di riduzione del fondo conseguente all'esternalizzazione, mentre l'art. 33, comma 2, interviene nella materia della determinazione del *"limite al trattamento accessorio"*, adeguandolo *"in aumento o in diminuzione"*, rispetto a quello di cui all'art. 23, comma 2, del D. Lgs. N. 75/2017, *"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 norma vuol e cioè garantire il valore medio pro-capite del fondo al 31 dicembre 2018, a fronte di variazioni del personale rispetto a quello in servizio alla stessa data del 31 dicembre 2018.

Il fondo per la contrattazione decentrata acquista per effetto di detta norma una connotazione flessibile e dinamica (Sezione di controllo Lombardia delib. 95/2020/PAR).

In caso di esternalizzazione di servizi la riduzione dei fondi della contrattazione, prevista dal comma 2 dell'art. 6 bis, deve comunque garantire l'invarianza del valore medio pro capite del fondo accessorio riferito all'anno 2018, in conformità a quanto stabilito dall'art. 33, comma 2, del D.L. n. 34/2019.

P.Q.M.

la Sezione si esprime nel senso che la disposizione dell'articolo 6-bis del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, che prescrive, nel rispetto delle condizioni previste dalla norma, la riduzione dei fondi della contrattazione in proporzione al numero dei dipendenti non più addetti al servizio esternalizzato, non risulta incompatibile con la nuova disciplina dell'articolo 33, comma 2, ultimo periodo, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, che ha come fine quello di garantire il valore medio *pro-capite* del fondo riferito all'anno 2018.

Così deciso nelle Camere di consiglio da remoto del 17 novembre 2020 e del 3 dicembre 2020.

Il Relatore
(dott. Luigi Burti)

Il Presidente
(dott.ssa Maria Riolo)

Depositata in Segreteria

Il 9 dicembre 2020

Il Funzionario preposto al servizio di supporto
(Susanna De Bernardis)