



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott.ssa Sonia Martelli	Presidente
dott. Marcello Degni	Consigliere
dott.ssa Maura Carta	Consigliere
dott.ssa Alessandra Cucuzza	Primo referendario
dott. Marco Ferraro	Referendario
dott. Giuseppe Vella	Referendario (relatore)
dott.ssa Rita Gasparo	Referendario
dott. Francesco Liguori	Referendario
dott.ssa Valeria Fusano	Referendario
dott.ssa Adriana Caroselli	Referendario
dott. Francesco Testi	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio del 06 luglio 2022 ha pronunciato la seguente

DELIBERAZIONE

sulla richiesta di parere della Provincia di Lecco

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, recante *"Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3"*, in particolare l'art. 7, comma 8;

VISTA la richiesta di parere n. 27938 del 20 giugno 2022, proposta dal Presidente della Provincia di Lecco, acquisita al protocollo pareri di questa Sezione al n. 29 in data 21 giugno 2022;

VISTA l'ordinanza n. 87/2021, con la quale il Presidente della Sezione ha convocato l'odierna adunanza;

UDITO il relatore, dott. Giuseppe Vella.

PREMESSO IN FATTO

Il Presidente della Provincia di Lecco, con la nota sopra citata, sottopone all'attenzione della Sezione la richiesta di un parere in tema di limiti, ed eventuali deroghe, al trattamento economico di cui all'art.23, comma 2, del D.lgs. n. 75/2017.

In particolare, la Provincia istante, considerato che la Regione Lombardia finanzia l'ente per l'espletamento della funzione relativa all'organizzazione e potenziamento dei centri per l'impiego, chiede:

- a) se è possibile derogare al limite del trattamento economico di cui all'art.23, comma 2, del D.lgs. n.75/2017, trattandosi di etero-finanziamento, per il personale, già in servizio, assegnato ai centri per l'impiego;
- b) se per le altre funzioni delegate, in riferimento alle quali la Regione non finanzia interamente la funzione, ma procede al rimborso, sulla base di accordi bilaterali, dell'intero costo del personale impiegato, possa ritenersi ammissibile la deroga al limite di cui all'art.23, comma 2, del D.lgs. n.75/2017, trattandosi, in ogni caso, di spesa etero-finanziata.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Preliminarmente va verificato se la richiesta di parere di cui trattasi presenta i necessari requisiti di ammissibilità, sia sotto il profilo **soggettivo**, con riferimento alla legittimazione dell'organo richiedente, sia sotto il profilo **oggettivo**, concernente l'attinenza del quesito posto alla materia della contabilità pubblica.

I due profili sono, difatti, contigui ma assolutamente non coincidenti.

1.1. In merito al primo profilo (ammissibilità soggettiva), preme puntualizzare che l'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 prevede la possibilità, per le Regioni, di

chiedere alle Sezioni regionali di controllo pareri in materia di contabilità pubblica, precisando che *“Analoghe richieste possono essere formulate, di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche da Comuni, Province e Città metropolitane»*.

In riferimento al caso di specie, la richiesta di parere, in quanto presentata dal Presidente della Provincia di Lecco e, dunque, organo rappresentativo dell'Ente (cfr. art. 50, comma 2, del TUEL), si deve ritenere ammissibile.

1.2. Passando al secondo profilo (ammissibilità oggettiva), si osserva che la Corte dei conti, con diverse deliberazioni sia della Sezione delle Autonomie (n. 5/AUT/2006; n. 3/SEZAUT/2014/QMIG) sia delle Sezioni riunite in sede di controllo (deliberazione n. 54/CONTR/2010, emanata ai sensi dell'art. 17, comma 31, del D.L. 1 luglio 2019, n. 78, convertito dalla legge 3 agosto 2009, n. 102), ha delineato il perimetro della funzione consultiva sulla materia della “contabilità pubblica”, precisando che la stessa coincide con il sistema di *“norme e principi che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici”* e che, pertanto, la funzione consultiva della Corte non può essere intesa come consulenza generale.

Ancora, con la deliberazione n. 54/CONTR/2010 sopra richiamata, le Sezioni riunite in sede di controllo, nell'esprimere principi vincolanti per le Sezioni regionali di controllo relativamente al concetto di “contabilità pubblica”, hanno fatto riferimento ad una visione dinamica di tale accezione, che sposta *“l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri”*.

Inoltre, in relazione all'ampiezza della funzione consultiva attribuita alla Corte dei conti dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, le SS.RR. non mancavano di sottolineare che la disposizione in questione conferisce alle *“Sezioni regionali di controllo non già una funzione di consulenza di portata generale, bensì limitata alla materia di contabilità pubblica. Cosicché la funzione di cui trattasi risulta, anche, più circoscritta rispetto alle “ulteriori forme di collaborazione”, di cui la medesima succitata disposizione fa menzione, che gli Enti territoriali possono richiedere “ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa”*.

Preme precisare, inoltre, che le Sezioni regionali di controllo non possono pronunciarsi su quesiti che implicino valutazioni sui comportamenti amministrativi o attinenti a casi concreti o ad atti gestionali, già adottati o da adottare da parte dell'Ente. In tale prospettiva, si richiama il costante orientamento della Corte dei conti alla stregua del quale la funzione consultiva non può risolversi in una surrettizia modalità di co-amministrazione, rimettendo all'Ente ogni valutazione in ordine a scelte eminentemente discrezionali (*vd. ex multis, deliberazione della Sezione regionale di controllo per le Marche n. 21/2012/PAR*).

L'istanza, dunque, non può contenere fatti gestionali specifici ma ambiti e oggetti di portata generale e, ai fini dell'ammissibilità oggettiva, il parere deve, quindi, essere connotato dalla "generalità" ed "astrattezza" del quesito posto (*vd. pronuncia Sezione delle Autonomie n. 5/AUT/2006*).

Sulla scorta delle conclusioni raggiunte in sede consultiva, difatti, l'Ente non può mirare ad ottenere l'avallo preventivo, o successivo, della magistratura contabile in riferimento alla definizione di specifici atti gestionali, tenuto anche conto della posizione di terzietà e di indipendenza che caratterizza la Corte dei conti, quale organo magistratuale.

Ciò posto, sulla base dei parametri normativi e giurisprudenziali sopra richiamati, la richiesta di parere deve ritenersi ammissibile, atteso che la questione dei "vincoli relativi alla spesa del personale" dell'Ente locale è riconducibile alla nozione di "contabilità pubblica", strumentale all'esercizio della funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

Come, infatti, ripetutamente evidenziato dalla Sezione delle Autonomie (da ultimo, si veda la deliberazione 5/2022/QMIG), l'ampliamento "dinamico" della nozione di contabilità pubblica non inerisce alle materie in sé considerate, quanto piuttosto alle specifiche questioni che, nell'ambito delle stesse, possono sorgere in relazione all'interpretazione di quelle norme di coordinamento della finanza pubblica che

pongono limiti e divieti, strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di contenimento della spesa.

La linea di confine della funzione consultiva, intestata alla magistratura contabile in materia di personale, si colloca, dunque, tra disposizioni che pongono limiti e divieti strumentali al raggiungimento di specifici obiettivi di contenimento della spesa e norme che hanno meri riflessi di natura finanziaria. Le prime rientrano in una nozione dinamica di contabilità pubblica, le seconde esorbitano dal suo ambito.

In tal senso depone, fra l'altro, la giurisprudenza costituzionale, la quale ha evidenziato come la spesa per il personale, "per la sua importanza strategica ai fini dell'attuazione del patto di stabilità interno (data la sua rilevante entità) costituisce non già una minuta voce di dettaglio, ma un importante aggregato della spesa di parte corrente" (cfr. Corte cost. n. 61 del 2011).

Pertanto, nei limiti della riconduzione della richiesta a un piano di generalità e astrattezza, il Collegio procede al suo esame nel merito.

MERITO

La questione di diritto posta all'attenzione del Collegio concerne il rispetto del limite di cui all'art.23, comma 2, del D.lgs. n.75/2017, e, specificatamente, le fattispecie di esclusione dal limite anzidetto, con particolare riferimento alle spese cd. etero-finanziate.

L'unicità della questione giuridica posta impone la contestuale e uniforme trattazione, da parte del Collegio, dei due quesiti (a e b) prospettati dall'Ente istante.

Tutto ciò premesso, preme precisare che l'art. 23 , comma 2, del D.lgs.n.75/2017, 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”.

L'ultimo capoverso dell'art. 33, comma 1, del decreto-legge n.34/2019 sancisce, altresì, che *“Il limite al trattamento accessorio del personale di cui all'art.23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, 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” .*

Tali disposizioni, finalizzate al contenimento della spesa del personale, quale aggregato di quella *“di parte corrente”*, vanno lette secondo un'interpretazione costituzionalmente orientata, stante che la finalità, di queste come di altre norme limitative della spesa, è quella di garantire il mantenimento degli equilibri di bilancio, di cui all'art.81 della Cost., nella loro dimensione locale, nazionale e sovranazionale.

Il legislatore, dunque, con le norme *de quibus*, ha predeterminato la soglia-limite che deve essere garantita da ciascuna amministrazione pubblica, al fine di evitare che la spesa del personale, avente notevole rilevanza, possa pregiudicare, per il singolo ente prima e a livello nazionale dopo, gli equilibri di bilancio di cui all'art.81 della Costituzione, mettendo in pericolo, conseguentemente, gli obblighi assunti a livello comunitario.

Se la finalità del legislatore, è, dunque, quella di evitare che un ente pubblico, che ha costruito i propri equilibri di bilancio nel rispetto dei limiti suddetti, possa,

inopinatamente pregiudicarli attraverso ingiustificati incrementi di spesa del personale, questo rischio non sussiste nella fattispecie in cui la stessa non grava sul bilancio dell'ente, in quanto spesa finanziata da altri soggetti pubblici o privati.

Siamo in presenza, dunque, in tale fattispecie, di una spesa "neutra" per gli equilibri di bilancio dell'ente destinatario, che, invece, rileverà, in termini di limite di spesa di personale, in quella dell'ente pubblico finanziatore.

La possibilità del superamento dei limiti di cui all'art. 23, comma 2, del D.lgs. n. 75/2017 deve ritenersi, comunque, consentita nel caso in cui le risorse affluiscono ai fondi per la contrattazione integrativa solo in modo figurativo, in quanto etero-finanziate e, pertanto, senza che impattino effettivamente sul bilancio dell'ente locale. Sul punto, la Sezione delle Autonomie, nella deliberazione n. 23/2017/QMIG, richiamando in motivazione quanto già affermato nella precedente citata deliberazione n. 20/2017/QMIG, ha ricordato come per le spese etero-finanziate *"la giurisprudenza della Corte ha ammesso la non applicabilità dei limiti di spesa prevista in materia di personale, non incidendo sulla gestione del bilancio per l'esercizio delle ordinarie funzioni, che gravano, invece sulle risorse proprie dell'ente"*, precisando i presupposti ed i limiti entro i quali è possibile escludere dai vincoli posti al trattamento economico accessorio complessivo le spese aventi copertura in finanziamenti vincolati da parte di soggetti terzi.

In particolare, la Sezione delle Autonomie ha sottolineato la necessità che le risorse che affluiscono al fondo per la contrattazione devono essere totalmente coperte dai contributi di terzi (con capienza da verificare a preventivo e consuntivo), devono mantenere l'originario vincolo di destinazione e devono rispettare le prescrizioni della legislazione nazionale e della contrattazione collettiva in materia di trattamento economico accessorio (*"evitando meccanismi di distribuzione indistinta, invece che parametrati alle mansioni svolte e/o al raggiungimento di obiettivi predeterminati misurabili e consuntivabili"*).

La conferma, tra altro, di tale conclusione, in merito alle spese etero-finanziate, può trovarsi nella disciplina di cui all'art.57, comma 3 septies, del D.L.n.104/2020, che pur

attenendo a un profilo diverso a quello di specie, è espressione della *ratio* del legislatore in merito a tali tipologie di spese e ribadisce le argomentazioni sopra esposte.

In particolare, la disposizione *de qua* prevede che *“A decorrere dall'anno 2021 le spese di personale riferite alle assunzioni, effettuate in data successiva alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, finanziate integralmente da risorse provenienti da altri soggetti, espressamente finalizzate a nuove assunzioni e previste da apposita normativa, e le corrispondenti entrate correnti poste a copertura delle stesse non rilevano ai fini della verifica del rispetto del valore soglia di cui ai commi 1, 1-bis e 2 dell'articolo 33 del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 giugno 2019, n. 58, per il periodo in cui e' garantito il predetto finanziamento. In caso di finanziamento parziale, ai fini del predetto valore soglia non rilevano l'entrata e la spesa di personale per un importo corrispondente”*.

Preme, tra altro, precisare che la sussistenza dei presupposti per qualificare la spesa quale etero- finanziata, sussiste, a parere di questo Collegio, non solo quando la stessa è, preventivamente, trasferita dal soggetto terzo all'ente pubblico utilizzatore, ma, parimenti, nella fattispecie in cui l'intero costo del personale impiegato confluisca a quest'ultimo a titolo di rimborso.

Ciò che rileva, infatti, non sono le modalità e/ o le tecniche di trasferimento, ma la necessità che le risorse affluiscano ai fondi per la contrattazione integrativa solo in modo figurativo, in quanto etero-finanziate e, pertanto, senza che impattino effettivamente sul bilancio dell'ente locale.

Se dal dettato normativo si desume il principio di cui sopra, è pur vero che la sottrazione dal limite anzidetto è consentita solo nei seguenti casi:

a) compensi accessori volti a remunerare prestazioni professionali tipiche, di personale dipendente individuato o individuabile, che l'ente dovrebbe altrimenti acquisire all'esterno con costi aggiuntivi per il proprio bilancio (Sezioni Riunite, delibera n. 51/CONTR/2011);

- b) economie provenienti dai piani triennali di razionalizzazione e riqualificazione della spesa di cui ai commi 4 e 5 dell'art. 16 del d.l. n. 98/2011 (Sezione delle Autonomie, delibera n. n. 2/SEZAUT/2013/QMIG);
- c) entrate di provenienza esterna qualificate da un vincolo di destinazione alla componente variabile del trattamento accessorio (Sezione Autonomie delibera n. 26/QMIG/2014);
- d) compensi corrisposti a valere sui fondi strutturali e di investimento europei (SIE) in conformità con l'art. 15 del CCNL 1° aprile 1999 e con le norme del diritto nazionale e dell'Unione europea, per l'attuazione di progetti di valorizzazione della produttività individuale del personale regionale addetto alla gestione e al controllo dei fondi comunitari, selezionati dall'Autorità di gestione nel contesto degli accordi di partenariato al fine di migliorare la capacità di amministrazione e di utilizzazione dei predetti fondi, ai sensi degli artt. 5 e 59 del Reg. (UE) n. 1303/2013, a condizione che siano congruamente predeterminati nel loro ammontare e siano diretti ad incentivare l'impiego pertinente, effettivo e comprovabile di specifiche unità lavorative in mansioni suppletive rispetto all'attività istituzionale di competenza (Sezione delle Autonomie delibera n. 20/QMIG/2017);
- e) più in generale, al verificarsi delle seguenti condizioni: le risorse impiegate devono essere totalmente coperte dalla fonte esterna; le risorse devono esaustivamente remunerare sia lo svolgimento delle funzioni sia il trattamento accessorio; l'ente interessato dovrà verificare sia a preventivo che a consuntivo l'effettiva capienza delle somme disponibili prima di poter riservare (a preventivo) somme per il salario accessorio e (a consuntivo) di poter erogare compensi (Sezione delle Autonomie delibera n. 23/QMIG/2017 con riferimento all'utilizzo del contributo dell'AGCM per il finanziamento del trattamento accessorio del personale adibito all'esercizio delle funzioni da esso delegate).

Alla luce di quanto sopra esposto, nel caso, dunque, delle spese di personale finanziate dalla Regione Lombardia per i centri per l'impiego e nella fattispecie del rimborso del

costo del personale utilizzato per le altre funzioni delegate, l'esclusione dal limite di spesa di cui all'art.23 del D.lgs. 75/2017, è subordinato al verificarsi dei presupposti prescritti dalle richiamate deliberazioni della Sezione delle Autonomie (n. 20/2017/QMIG e n. 23/2017/QMIG), sottolineando, comunque, che l'applicazione alle fattispecie concrete dei principi enunciati nelle deliberazioni sopra richiamate, è riservata alla sfera di discrezionalità dell'Ente, stante che la costituzione del Fondo risorse decentrate costituisce attività gestionale tipica, sottoposta a certificazione dell'organo di revisione.

La Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Lombardia – si pronuncia come segue sulla richiesta di parere della Provincia di Lecco:

P.Q.M.

“La possibilità del superamento dei limiti di spesa di cui all'art. 23, comma 2, del D.lgs. n. 75/2017, deve ritenersi consentita nel caso in cui le risorse affluiscano ai fondi per la contrattazione integrativa solo in modo figurativo, in quanto etero-finanziate e, pertanto, senza che impattino effettivamente sui bilanci e, più in generale, al verificarsi delle seguenti condizioni: le risorse impiegate devono essere totalmente coperte dalla fonte esterna; le risorse devono esaustivamente remunerare sia lo svolgimento delle funzioni sia il trattamento accessorio; l'ente interessato dovrà verificare sia a preventivo che a consuntivo l'effettiva capienza delle somme disponibili prima di poter riserbare (a preventivo) somme per il salario accessorio e (a consuntivo) di poter erogare compensi.

La sussistenza dei presupposti per qualificare la spesa quale etero- finanziata, sussiste non solo quando la stessa è preventivamente trasferita dal soggetto terzo all'ente utilizzatore, ma, parimenti, nella fattispecie in cui l'intero costo del personale impiegato confluisca a quest'ultimo a titolo di rimborso.

Ciò che rileva non sono le modalità e/o le tecniche di trasferimento, ma la necessità che le risorse affluiscano ai fondi per la contrattazione integrativa solo in modo figurativo, in quanto etero-finanziate e, pertanto, senza che impattino effettivamente sugli equilibri di bilancio dell'ente locale. “

Così deliberato nella camera di consiglio del 06 luglio 2022.

Il Relatore
(dott. Giuseppe Vella)

Il Presidente
(dott.ssa Sonia Martelli)

Depositata in Segreteria il
7 luglio 2022
Il funzionario preposto
(Susanna De Bernardis)