



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL LAZIO

Nell'adunanza del 12 luglio 2007

composta dai magistrati:

Vittorio Zambrano	Presidente;
Rosario Scalia	Consigliere
Antonio Frittella	Consigliere;
Giuseppe Borgia	Consigliere;
Maria Teresa Polverino	Consigliere relatore;

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

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

VISTO il T.U. delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e le successive modificazioni ed integrazioni;

VISTO il regolamento 16 giugno 2000 per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti;

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'art. 7, co.8;

VISTA la nota in data 14 maggio 2007 con la quale il Sindaco del Comune di Canale Monterano (Roma) ha formulato richiesta di parere, ai sensi del citato art. 7, co. 8, legge 131/03 in ordine alla natura

dell'incentivo di cui all'art. 18, legge 109/1994 - ora art. 92, comma 5, del D.Lgs. 163/2006 – ossia se la quota del 2% di cui alla legge citata....rientra tra le componenti che costituiscono le spese del personale" contemplate dall'art. 1, comma 562, della legge 27 dicembre 2006 n. 296, (legge finanziaria 2007);

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 9 del 9 luglio 2007 con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della Sezione;

UDITO il consigliere relatore, dott.ssa Maria Teresa Polverino;

PREMESSO

- l'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 ha abilitato le Regioni a richiedere pareri in materia di contabilità pubblica alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti;
- a termini della stessa disposizione, analoghe richieste possono essere formulate, di norma tramite il Consiglio delle Autonomie locali, se istituito, anche da Comuni, Province e Città metropolitane;
- la funzione consultiva in parola ha costituito oggetto di un atto di indirizzo e coordinamento, adottato dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004, con il quale sono stati indicati criteri atti ad assicurare, almeno tendenzialmente, garantire uniformità di orientamento, nel suo concreto esercizio, da parte delle Sezioni regionali di controllo: tra l'altro, sono stati precisati criteri per l'individuazione dell'organo legittimato a formulare il quesito per conto dell'ente richiedente, l'ambito oggettivo della funzione (materia di contabilità pubblica) e il procedimento per l'esercizio della stessa.

CONSIDERATO

- ai fini dell'ammissibilità della richiesta di parere in esame, la verifica circa la legittimazione del soggetto richiedente e il profilo oggettivo della richiesta (attinenza alla materia della contabilità pubblica) ha dato esito positivo:

a) sotto il primo profilo (soggettivo) in quanto la richiesta è stata avanzata dal Sindaco del Comune di Canale Monterano nella sua qualità di vertice politico-amministrativo dell'ente e, quanto al mancato invio della richiesta per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali, lo stesso non può costituire ragione di preclusione, atteso che il Consiglio, pur istituito nel Lazio con L.R.26 febbraio 2007, n. 1, non è ancora operativo;

b) sotto il secondo profilo (oggettivo) in quanto il quesito involge problematiche di contabilità pubblica, attesa la sua possibile, anzi probabile, incidenza sugli equilibri finanziari del Comune interessato;

RITENUTO

Il comma 562 dell'articolo 1 della legge finanziaria 2007 prevede che "Per gli enti non sottoposti alle regole del patto di stabilità interno, le spese di personale ... non devono superare il corrispondente ammontare dell'anno 2004...".

Il Comune di Canale Monterano, avendo una popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, rientra tra i soggetti cui si applica la norma soprarichiamata.

L'art. 92, comma 5, del D. Lgs. 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativo a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE, sostitutivo dell'art. 18 della legge 11

febbraio 1994, n. 109) prevede che "Una somma non superiore al due per cento dell'importo posto a base di gara di un'opera o di un lavoro, comprensiva anche degli oneri previdenziali e assistenziali a carico dell'amministrazione, a valere direttamente sugli stanziamenti di cui all'articolo 93, comma 7, è ripartita, per ogni singola opera o lavoro, con le modalità e i criteri previsti in sede di contrattazione decentrata e assunti in un regolamento adottato dall'amministrazione, tra il responsabile del procedimento e gli incaricati della redazione del progetto, del piano della sicurezza, della direzione dei lavori, del collaudo, nonché tra i loro collaboratori. La percentuale effettiva, nel limite massimo del due per cento, è stabilita dal regolamento in rapporto all'entità e alla complessità dell'opera da realizzare...".

Ciò premesso, il Comune di Canale Monteranno - in quanto soggetto al contenimento delle spese di personale di cui all'art. 1, comma 198, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006) a tenore del quale "... gli Enti locali concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica adottando misure necessarie a garantire che le spese di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle Amministrazioni e dell'IRAP, non superino per ciascuno degli anni 2006/2007 e 2008 il corrispondente ammontare dell'anno 2004 diminuito dell'1 per cento. A tal fine si considerano anche le spese per il personale a tempo determinato, con contratto di collaborazione coordinata e continuativa, o che presta servizio con altre forme di rapporto di lavoro flessibile e con convenzioni" – ha chiesto il parere di questa Sezione in ordine alle componenti di spesa da considerare per la base di calcolo in relazione

anche alla circostanza che l'art. 562 della legge finanziaria per il 2007 ha nuovamente confermato il contenimento della spesa di personale al corrispondente ammontare del 2004. In particolare, il Comune in parola chiede di sapere se la quota del 2% di cui all'art. 92, comma 5, del D.Lgs 163/2006 debba, o meno, farsi rientrare tra le componenti che costituiscono le spese del personale.

Al riguardo, osserva il Collegio che la disposizione da ultimo citata, sostanzialmente riproduttiva dell'art. 18 della legge 11 febbraio 1994, n. 109, prevede una specifica forma retributiva, sotto forma di incentivo, da erogarsi ai dipendenti dell'amministrazione appaltante, in possesso di specifica professionalità nel settore delle opere pubbliche. La relativa somma, non superiore al 2% dell'importo posto a base di gara, per ogni singola opera o lavoro, comprensiva degli oneri previdenziali e assistenziali a carico dell'Amministrazione, grava – sempre in base alla norma sopra citata - sugli stanziamenti previsti per la realizzazione dei lavori medesimi negli stati di previsione della spesa o nei bilanci delle amministrazioni aggiudicatrici, e va distribuito con modalità e criteri da definirsi in sede di contrattazione decentrata e assunti in un regolamento adottato dall'Amministrazione.

Ciò premesso, ritiene la Sezione che il particolare ambito di applicazione della disposizione, sia sotto il profilo soggettivo, relativo alle risorse umane ivi considerate, dotate di professionalità specifica (quali il responsabile del procedimento, il progettista, il responsabile della sicurezza, il collaudatore) , sia sotto quello oggettivo (per essere lo stanziamento comprensivo anche degli oneri previdenziali e assistenziali a

carico dell'Amministrazione, da ripartirsi secondo le modalità e criteri sopra richiamati) conferiscono alla spesa di che trattasi sicura natura giuridica di spesa di funzionamento relativa al personale e, precisamente, di compenso incentivante di natura accessoria, da erogarsi in occasione della realizzazione di lavori per opere pubbliche.

Non rileva, al riguardo, la previsione normativa che gli oneri relativi al compenso predetto gravano sullo stanziamento destinato alla realizzazione dell'opera e che, qualora le prestazioni professionali da remunerare non fossero svolte da professionisti dipendenti ma da personale estraneo all'Amministrazione aggiudicatrice, le somme destinate all'erogazione del compenso in argomento costituiscono economia di bilancio, non potendo la natura giuridica di una spesa farsi discendere soltanto e in ragione della sua collocazione in bilancio.

Che la posta relativa al fondo per l'incentivazione in materia di progettazione interna sia riconducibile alla Spesa di Personale, è rilevabile anche da quanto disposto dal CCNL degli EE.LL. in materia di risorse decentrate, laddove all'art. 15, comma 1, lett. k del CCNL 1° aprile 1999, si precisa che tra le risorse aventi carattere di eventualità e di variabilità sono individuate anche "le risorse che specifiche disposizioni di legge finalizzano alla incentivazione di prestazioni o risultati del personale" (es: ex art. 18 della legge 109/94; incentivazione in materia di recupero dell'evasione ICI; compensi professionali erogati al personale dell'avvocatura interna).

Peraltro, la circostanza che, pur essendo iscritte tra le spese di investimento, le spese in questione saranno poi erogate al personale

interno dell'amministrazione locale, ha indotto alcuni Comuni, nel rispetto dei principi del pareggio di bilancio e della corretta imputazione della spesa, a prevedere nel bilancio di previsione, o meglio nel Piano esecutivo di gestione – PEG, un capitolo acceso al titolo 3[^] dell'Entrata, tra le Risorse dell'Ufficio Tecnico – Funzione 1[^] - Servizio 6[^]; intervento 01 – "Personale", di uguale importo.

Ciò consente, mediante un'operazione "compensativa" da effettuare in sede di liquidazione al personale interno del compenso per la progettazione, di emettere un mandato di pagamento imputato al Titolo 2[^] della Spesa, sul capitolo di riferimento dell'opera per la quale è stata eseguita la progettazione ed una riversale d'incasso, di pari importo del mandato, al Titolo 3[^] dell'entrata al capitolo. Successivamente, sarà possibile emettere il mandato a favore del personale, imputato al Titolo 1[^] della spesa, (intervento per il personale).

In questo modo, viene rispettato tanto il principio del pareggio finanziario, quanto il postulato della chiarezza ed attendibilità dell'informazione, che permette di ricostruire l'effettivo costo del personale sostenuto dall'ente, che è la finalità ultima perseguita dal legislatore ossia il contenimento della spesa di funzionamento.

Non può esimersi peraltro, la Sezione, dal formulare la considerazione, che l'interpretazione della norma recata dal comma 562 dell'art. 1 legge finanziaria 2007 - nel senso cioè di considerare tra le spese di personale anche gli oneri di cui all'art. 92, comma 5, del D.Lgs. 163/2006 – appare suscettibile di tradire la "ratio" per cui era stata concepita, ossia il fine del contenimento della spesa pubblica, provocando

un effetto distorsivo in relazione al fatto che nel caso di raffronto di valori contabili tra loro non omogenei (si pensi al caso che nel 2004 siano state sostenute spese di progettazione o simili, mentre nell'anno 2007 nessuna spesa a tale titolo risulti stanziata in bilancio) l'effetto che ne deriva può essere paradossalmente non contenitivo della spesa bensì espansivo, in relazione proprio all'aumento delle spese di personale, conseguente all'inserimento tra queste degli oneri di progettazione nel solo anno che costituisce il parametro di riferimento (anno 2004).

E' infine da soggiungere che nemmeno appare appagante l'interpretazione, pur formulata da altre Sezioni regionali di controllo (cfr. del. 28 giugno 2007, n. 6 della Sezione Piemonte; del. 14 maggio 2007, n. 8 della Sezione Puglia) a tenore della quale l'esclusione dalle spese di personale delle spese erogate a titolo di incentivazione (come si evincerebbe, ancorché in forma dubitativa, dalla Circ. n. 9/2006 del MEF) può avvenire solo nel caso di spese – pur definite "di personale" – "totalmente a carico di finanziamenti comunitari o privati, che non comportano quindi alcun aggravio per il bilancio dell'Ente".

Infatti, prescindendo dalla considerazione che la natura giuridica di una spesa è definita non dalla sua fonte di copertura, ma dalla destinazione finale della stessa, desta perplessità il fatto che nessuna rilevanza viene attribuita – ove tale interpretazione venisse ritenuta condivisibile – alla circostanza che i finanziamenti in questione, una volta acquisiti al bilancio dell'Ente, rimangono nella sua esclusiva disponibilità e possono costituire fonte di impegno soltanto secondo le procedure contabili proprie dell'ente pubblico; senza trascurare che la natura

giuridica della spesa "in sé" non può mutare "colore" secondo che il mezzo di copertura della stessa sia di provenienza pubblica, ancorché comunitaria, ovvero privata.

P.Q.M.

nelle su estese considerazioni è il parere di questa Sezione.

Copia del parere sarà trasmessa, a cura della Segreteria, all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

Così deliberato in Roma nell'adunanza del 12 luglio 2007.

L'ESTENSORE
(Maria Teresa Polverino)

IL PRESIDENTE
(Vittorio Zambrano)

Depositato in Segreteria l'8 agosto 2007

Il Direttore del Servizio di Supporto

(Chiara Samarelli)