



REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL LAZIO

composta dai magistrati:

Vittorio Zambrano	Presidente;
Rosario Scalia	Consigliere;
Francesco Alfonso	Consigliere;
Maria Luisa Romano	Consigliere, relatore;
Carmela Mirabella	Consigliere;
Rosalba Di Giulio	Primo Referendario;
Maria Teresa D'Urso	Primo Referendario;
Donatella Scandurra	Primo Referendario;

nell'adunanza del 20 ottobre 2011

VISTI gli artt. 100 e 119 della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il 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;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131 e, in particolare, l'art. 7, comma 8;

VISTA la richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Santi Cosma e Damiano (LT) con nota n. 8573 del 08/07/2011 acquisita al protocollo della Sezione con il n. 3815 in data 12/07/2011;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 13 del 14/10/2011 di convocazione della Sezione nell'odierna adunanza per deliberare sulla suddetta richiesta;

UDITO, in camera di consiglio, il relatore Consigliere dott.ssa Maria Luisa Romano;

CONSIDERATO IN

PREMESSA

Con la nota indicata in epigrafe, a firma del Sindaco pro tempore, il Comune di Santi Cosma e Damiano ha chiesto alla Sezione il rilascio di un parere, ai sensi dell'art.7, comma 8, della legge n. 131/2003, "*riguardo all'ambito di applicazione*" dell'art. 9, comma 2bis, del decreto legge n. 78/2010, convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122.

In particolare, l'istanza è intesa a conoscere se rilevino, ai fini di tale norma, gli incrementi rispetto all'esercizio precedente del fondo delle risorse per la contrattazione decentrata finalizzati a corrispondere :

- incentivi al personale applicato all'attività straordinaria di recupero di tributi comunali da ICI e TARSU non pagati in precedenti anni di imposta, da corrispondere in ragione degli effettivi introiti da essa derivanti;
- compensi aggiuntivi al messo comunale, per l'attività di notifica per conto di altre amministrazioni pubbliche, gravanti in percentuale sui diritti rimborsati;
- compensi spettanti ai dipendenti impiegati nelle attività di rilevazione inerenti al 15° Censimento generale della popolazione, rimborsati dall'ISTAT.

In tale contesto, l'Amministrazione ha sottolineato come tali compensi,

pur venendo formalmente a confluire nel fondo delle risorse decentrate, *"esulano da qualsivoglia forma di contrattazione"* in quanto la relativa corresponsione è prevista da specifiche disposizioni di legge, richiamando a sostegno di tale tesi l'orientamento adottato dalla Sezione delle Autonomie con deliberazione n. 16/2009.

Inoltre, ha esposto dettagliatamente le ragioni *"di opportunità/economicità gestionali"* che si opporrebbero, a suo avviso, all'accoglimento di una tesi diversa e disegno restrittivo, consistenti prevalentemente nelle negative ripercussioni che l'acritico blocco di tali compensi verrebbe ad avere in ordine al regolare svolgimento di attività nevralgiche per l'Ente, con effetti *"controproducenti per le casse comunali"*.

A tal proposito, ha rappresentato come l'impossibilità di corrispondere incentivi per un progetto (nella specie finalizzato alla definizione agevolata dell'ICI non pagata in pregressi anni di imposta, previa ricognizione e valorizzazione delle aree edificabili incluse nel Piano regolatore generale), già in esecuzione, di recupero di tributi evasi, con esborsi correlati alle maggiori entrate in corso di realizzo, ne comprometterebbe i risultati, determinando una riduzione degli utili sperati derivanti da tale attività e come essa potrebbe indurre ad acquistare prestazioni professionali esterne, con maggiori aggravii sostanziali a carico del bilancio comunale.

MOTIVAZIONE

Questioni preliminari

La richiesta è intesa a promuovere l'esercizio delle attribuzioni consultive di cui all'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003.

Ne va, pertanto, valutata preliminarmente, in conformità alla norma

citata l'ammissibilità soggettiva ed oggettiva.

Il primo profilo sottende la verifica della legittimazione del soggetto sottoscrittore dell'istanza ad agire per conto degli Enti facoltizzati ad avanzarla, e, quindi, della validità della medesima quale atto di impulso della procedura consultiva.

In proposito, per orientamento consolidato di questa Sezione (cfr. deliberazioni nn. 31/2010/PAR e 36/2010/PAR), detta legittimazione sussiste quando l'istanza è sottoscritta – come nella specie – dal Sindaco nella sua qualità di Organo munito di generali poteri di rappresentanza politico-istituzionale del Comune (art. 50 TUEL).

Non è da reputarsi, poi, preclusivo della ricevibilità, ancorché non motivato da parte del Comune richiedente, il mancato inoltro dell'istanza per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali. Si tratta, infatti, di un adempimento di carattere procedurale che l'art. 7, comma 8, non prescrive in modo cogente, ma solo in via di principio, con l'evidente finalità di garantire la razionalizzazione delle richieste attinenti alle questioni di maggior rilievo e di interesse per la generalità dei Comuni.

Il suo corretto ed utile espletamento, peraltro, richiederebbe disposizioni attuative, nella specie mancanti, volte a puntualizzare il ruolo di coordinamento e di concertazione spettante in materia a tale Organo.

In assenza di tale regolamentazione, la funzione del Consiglio delle Autonomie, priva di criteri di riferimento oggettivi e normativamente predeterminati alla luce dei quali effettuare una disamina preventiva delle richieste di parere, nonché di effetto preclusivo, viene concretamente sminuita e rischia di apparire un inutile appesantimento procedurale.

Nessun dubbio, poi, sussiste in ordine all'ammissibilità oggettiva dell'istanza, avendo questa ad oggetto un quesito inerente all'applicazione di norme finanziarie in materia di contenimento della spesa per il personale che, per pacifico orientamento della giurisprudenza contabile, riaffermato con deliberazione di indirizzo dalle Sezioni riunite (cfr. deliberazione n. 54/2010), sono riconducibili all'ambito della contabilità pubblica, al quale attengono le attribuzioni consultive delle Sezioni regionali di controllo.

Inoltre, nella specie, la richiesta attiene a profili interpretativi di rilievo generale e non coinvolge procedimenti già avviati e/o atti già emanati.

Non vi sono, quindi, motivi ostativi all'esame del merito, che – giova ribadire - prescinde dalla disamina delle concrete fattispecie gestionali descritte in atti e per le quali compete esclusivamente all'Amministrazione di provvedere, bensì la soluzione dei dubbi posti in termini giuridici astratti.

Merito

Nel merito la Sezione è chiamata ad esprimere il proprio avviso in ordine all'interpretazione dell'art.9, comma 2 bis, del d.l. 78/2010 convertito nella legge n. 122/2010 e segnatamente alla riconducibilità degli emolumenti indicati in fatto (incentivi inerenti all'attività di recupero tributi evasi, compensi per le attività di censimento, incentivi al messo comunale per attività di notifica per conto di enti terzi) all'alveo applicativo della detta disposizione, per la quale *"a decorrere dal 1° gennaio 2010 e sino al 31 dicembre 2013, l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale,, non può superare il corrispondente importo dell'anno 2010 ed è, comunque, automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio"*.

Si tratta di chiarire se tali compensi rilevino o meno ai fini del computo dei limiti in argomento, cioè, in buona sostanza, se essi costituiscano, per l'amministrazione chiamata a corrisponderli, componenti dell'aggregato finanziario che il legislatore ha inteso complessivamente assoggettare ai medesimi e che non trova corrispondenza in alcuna posta contabile predeterminata.

Orbene, poiché l'unico criterio positivo di identificazione delle voci di spesa da prendere in considerazione ai sensi e per gli effetti del citato art. 9, comma 2 bis - non individuate analiticamente e neppure individuabili *per relationem* in ragione della loro coincidenza con voci specifiche di bilancio - è dato dall'essere "***destinate al trattamento accessorio***", la soluzione dei dubbi esposti dall'istante ruota intorno al significato da attribuire a tale espressione nel corpo della norma di cui trattasi.

Alla stregua di un orientamento di recente assunto su questione analoga (cfr. Sezione controllo Lazio, del. 46/2011/PAR) e sostanzialmente in linea con quello successivamente espresso in materia dalle Sezioni Riunite con la recente deliberazione **n. 51/CONTR/2011**, il Collegio premette che, essendo la nozione di trattamento accessorio priva di univoca definizione normativa e suscettibile di utilizzo polivalente, occorre risalire a tale significato coniugando con massimo rigore il criterio letterale con quello logico-sistematico, onde evitare di proporre una chiave di lettura dell'intero art. 9, comma 2 bis, che ne tradisca la "*ratio*" e determini la realizzazione di effetti distorsivi e contrastanti con quelli voluti dalla norma.

Siffatto rischio, sempre esistente nell'attività interpretativa, è particolarmente forte in relazione all'interpretazione di norme finanziarie, il cui

impatto sui conti del singolo ente e sugli equilibri generali di finanza pubblica è funzione di variabili di entrata e spesa da selezionare in concreto mediante analisi contabili ed i cui effetti sono, pertanto, fortemente condizionati dalle scelte effettuate in fase applicativa.

Ed invero, nella specie, non si può ignorare come la costruzione dell'aggregato significativo ai fini della quantificazione e della rendicontazione dei limiti di contenimento ed il conseguente perseguimento degli obiettivi macroeconomici attesi vengano a dipendere dall'accezione riservata al riferimento al trattamento accessorio. Donde la necessità di ricercare un'opzione interpretativa che consenta di oggettivarne il senso nel contesto normativo di riferimento, astraendone criteri tecnici utili ad orientare in modo certo ed uniforme i comportamenti delle amministrazioni interessate, anche nella tenuta di scritture interne di tipo analitico idonee ad agevolare i calcoli richiesti ed a consentirne la trasparenza e la verificabilità.

Si noti, peraltro, che la certezza nella selezione delle spese da prendere in considerazione vale a garantire l'omogeneità degli aggregati tra esercizi contigui, la quale – in ragione dell'impostazione dell'art. 9, comma 2 bis - è requisito indefettibile per assicurare l'effettività del rispetto del limite.

A tal fine, non appare superfluo rilevare che comunemente l'espressione "trattamento accessorio" vale ad identificare la parte della retribuzione individuale del lavoratore dipendente diversa dal trattamento stipendiale fondamentale. Si tratta, quindi, di istituto retributivo rilevante in ambito prettamente lavoristico e che trova genesi nella contrattazione collettiva di lavoro, ivi compresa quella inerente al comparto del personale degli enti locali, e nella prospettiva di regolazione dei rapporti fra parti

contrattuali ad essa propria.

In quest'ottica, il concetto di trattamento accessorio ripete la sua identità non già da un unitario substrato oggettivo, bensì esclusivamente dalla contrapposizione rispetto al trattamento fondamentale.

Esso indica, infatti, l'insieme di emolumenti che, per legge o per contratto, possono essere corrisposti al dipendente in un dato momento storico "a titolo accessorio" rispetto alla retribuzione principale.

Dal momento che non esistono compensi "oggettivamente" accessori, la categoria retributiva in questione ha confini in sé mutevoli e non indica fattispecie aprioristicamente determinabili, bensì individuabili positivamente in modo unitario solo per esclusione dal novero del trattamento fondamentale.

Del resto, la difficoltà di trovare altri elementi astratti che fungano da criteri di discriminare per stabilire quali compensi vadano considerati accessori e quali, invece, non lo siano emerge anche dalle disposizioni contenute nei contratti collettivi nazionali di lavoro degli enti locali.

Tradizionalmente, infatti, dette fonti (cfr. temporalmente "*in primis*" l'art. 28 del CCNL in data 15 febbraio 1996, inerente al quadriennio normativo 1994-1997 ed al biennio economico 1994-1995), si sono limitate a proporre una classificazione tipologica di larga massima e per finalità, di per sé inutilizzabile ai fini dell'applicazione di una norma vincolistica come l'art. 9, comma 2bis, che richiede di necessità – come sopra evidenziato – un approccio rigoroso ed analitico.

Peraltro, in passato, la genericità della declinatoria delle voci del trattamento accessorio appariva mitigata dalla individuazione di fondi specifici dedicati alle medesime finalità, per modo che le risorse ad esso destinate

potevano essere individuate con criterio autonomo, venendo esse stesse ad identificare il trattamento accessorio come grandezza finanziaria complessiva, coincidente con la sommatoria dei trattamenti accessori individualmente corrisposti o da corrispondere a tale titolo.

Nel tempo, tuttavia, e per effetto della stratificazione di normative contrattuali sopravvenute, l'organicità dei riferimenti contrattuali al trattamento accessorio è venuta meno.

Ciò in quanto i vigenti contratti collettivi non ripropongono quel collegamento biunivoco per finalità che solo poteva consentirne con certezza la piena identificazione concettuale fra componenti tipologiche della retribuzione individuale qualificabili come trattamento accessorio e fondi destinati appositamente al finanziamento delle medesime.

In particolare, il CCNL in data 01 aprile 1999 e successivi da un lato non enunciano le finalità della retribuzione accessoria, dall'altro disciplinano unitariamente la gestione delle risorse affidata genericamente alle singole amministrazioni per la promozione e lo sviluppo delle risorse umane, mediante la creazione di un fondo a composizione e destinazione promiscua, che non presenta altro elemento aggregante se non quello della erogazione previa contrattazione collettiva decentrata.

Peraltro, per effetto della ricostruzione operata dalle Sezioni Riunite con la recente deliberazione n. 51/CONTR/2011, che ha affrontato in termini generali la problematica dell'applicazione dell'art. 9, comma 2bis, le risorse da assoggettare a contenimento, nel contesto di tale norma, sono tuttora, in linea di principio, identificabili con quelle che confluiscono nel fondo delle risorse decentrate, a motivo del fatto che le medesime sono in generale

quantificate e gestite autonomamente dalle amministrazioni interessate e, pertanto, possono influire sulla crescita della dinamica retributiva, in contrasto con gli obiettivi di riduzione enunciati dalle norme finanziarie.

Detto orientamento, pur lasciando irrisolte talune problematiche applicative – peraltro non rilevanti ai fini del decidere sul quesito posto dal Comune di cui in epigrafe e sulle quali il Collegio si riserva di porre apposita questione di massima alle medesime Sezioni Riunite - è vincolante per questa Sezione in quanto adottato a norma dell'art. 17, comma 31, del d. l. n. 78/2009 , convertito con modificazioni dalla legge n. 102/2009.

Da esso, pertanto, non è consentito, al momento, discostarsi.

Tuttavia, poiché l'Amministrazione istante non ha revocato in dubbio che i compensi oggetto della richiesta di parere siano da corrispondere a valere sul fondo delle c.d. risorse decentrate, ogni eventuale implicazione sottesa all'eventuale riconducibilità alla nozione di trattamento accessorio anche di voci di spesa non gravanti sul fondo medesimo e, comunque, destinate alla corresponsione di salario accessorio ai dipendenti, risulta irrilevante ai fini della soluzione dei quesiti posti e può essere pertanto accantonata.

Posto quanto sopra, occorre chiedersi se sia corretto, ai sensi e per gli effetti dell'art. 9, comma 2 bis, assumere a riferimento - tanto nell'anno che funge da parametro, tanto in quello successivo – il fondo delle risorse decentrate nella sua sola dimensione quantitativa complessiva ovvero se sia, viceversa, più aderente alla *"ratio"* della norma effettuare un'analisi di tipo qualitativo tra le varie voci che in concreto concorrono a formare tale grandezza complessiva.

Al riguardo, il Collegio ritiene che la prima opzione non sia meritevole di accoglimento e ribadisce l'orientamento già espresso con la propria deliberazione n. 46/2011/PAR, per il quale, in materia, occorre rifuggire da soluzioni formali, apparentemente più agevoli e rigorose, ma non compatibili negli effetti con le finalità di contenimento della norma.

Ed invero, anche affermando che le risorse decentrate siano tutte, per caratteristiche e modalità di gestione, intrinsecamente destinate a finanziare il trattamento accessorio, non si può disconoscere che esse sono eterogenee quanto a composizione e finalizzazione. E ciò impedisce di considerarle, di per sé come aggregato significativo ai fini del conseguimento di obiettivi finanziari.

Principi di elementare logica, infatti, portano a ritenere che ove, in un insieme di voci complessivamente da limitare, vengano a coesistere, singolarmente presi, compensi non disponibili né comprimibili discrezionalmente, con altri legati a controprestazioni aggiuntive del tutto eventuali, i limiti ricadano di fatto solo su questi ultimi, con un risultato equivalente a quello che si otterrebbe sottraendo i primi *"a priori"* dal calcolo.

Del resto, in questa direzione vi è il conforto delle Sezioni Riunite che, nella richiamata deliberazione n. 51/CONTR/2011, nel precisare come *"la regola generale voluta dal legislatore è quella di porre un limite alla crescita dei fondi della contrattazione integrativa destinati alla generalità dei dipendenti"*, hanno altresì riconosciuto, in conseguenza, che vi possono essere risorse che *"alimentano il fondo in senso solo figurativo"* in quanto erogabili per legge a soggetti determinati o determinabili.

Per quanto sopra, il Collegio ritiene più in generale di poter affermare

che i limiti in questione possano ragionevolmente operare soltanto con riguardo a decisioni allocative di spesa di carattere ampiamente discrezionale, relative a quelle tipologie di compensi erogabili dall'amministrazione con autonoma decisione e in dipendenza della sola disponibilità di risorse a copertura.

Tali sono gli emolumenti destinati a compensare indifferenziatamente ogni incremento della produttività ordinaria, inteso come miglioramento quantitativo e/o qualitativo della prestazione, a sua volta individuabile nello specifico dall'amministrazione sulla base delle esigenze funzionali estrinsecate con propri atti deliberativi, nonché in sede di contrattazione decentrata.

Esulano, invece, dai limiti quelle autorizzazioni di spesa che, pur nominalmente destinate a corrispondere compensi accessori, abbiano carattere obbligatorio nell'*an* e, direttamente o indirettamente, anche nel *quantum* ed alle quali l'amministrazione interessata non potrebbe legittimamente sottrarsi.

Esse sono, in linea generale, individuabili nelle autorizzazioni inerenti a spese:

- finanziate specificamente con entrate a destinazione vincolata, siano esse provenienti o meno da enti terzi;
- per attività non rientranti tra i compiti istituzionali ordinari e che l'amministrazione è chiamata per legge ad assicurare occasionalmente mediante personale proprio, previa corresponsione di apposito compenso.

Ed invero, in tutte le ipotesi indicate si tratta di spese che, oltre ad esulare dal concetto di "dinamica retributiva", intesa come crescita

tendenzialmente stabile dei salari individuali, costituiscono un aggravio per il bilancio, solo formalmente, rimanendo concretamente prive di rilievo per il perseguimento delle finalità di riequilibrio dei conti che animano lo stesso art. 9, comma 2 bis.

Inoltre, la considerazione di queste spese, connotate da marcata estemporaneità e non sempre pianificabili dall'amministrazione, nell'aggregato dell'anno precedente o in quello nel quale i limiti in discorso sono destinati ad operare produrrebbe fluttuazioni nei calcoli, tali da compromettere una omogenea applicazione della norma presso gli enti del comparto.

In effetti, tale considerazione potrebbe produrre un improprio innalzamento del tetto riferibile all'anno parametro o, alternativamente, una eccessiva compressione dell'autonomia di spesa inerente al nuovo esercizio, a seconda che le spese in questione siano presenti nell'uno o nell'altro esercizio.

In base agli enunciati sopra esposti, vanno affrontati i dubbi posti dall'Amministrazione Comunale istante .

In particolare, il Collegio ritiene che vadano esclusi dal computo i compensi incentivanti corrisposti al personale impegnato nelle operazioni straordinarie di censimento, conformemente alle indicazioni e con le modalità indicate dall'Istituto incaricato (ISTAT) nell'apposito Piano generale di censimento ed annesse circolari, in corrispondenza delle risorse vincolate all'uso erogate al Comune a carico dello Stato.

Nella specie, i predetti vincoli di destinazione trovano fondamento nelle disposizioni di cui all'art. 50 del d.l. 78/2010, convertito nella legge n. 122/2010, che prevede specifici stanziamenti dedicati nel bilancio statale ed autorizza l'ISTAT ad effettuare trasferimenti agli enti territoriali affidatari delle

operazioni censuarie, tra l'altro stabilendo che dette entrate e le correlate spese sono irrilevanti ai fini del rispetto degli obiettivi del patto di stabilità interno; cosa che ne sottende la totale neutralità per i conti degli enti interessati.

I medesimi, poi, vanno corrisposti ai dipendenti incaricati di svolgere le operazioni di rilevazione, in conformità alle professionalità richieste dall'ISTAT stesso, secondo il disposto dell'art. 14, comma 5, del CCNL di comparto del 1° aprile 1999, che si richiama a sostegno della tesi espressa e per il quale *“E' consentita la corresponsione da parte dell'ISTAT e di altri Enti od Organismi pubblici autorizzati per legge o per provvedimento amministrativo, per il tramite degli enti del comparto, di specifici compensi al personale per le prestazioni connesse ad indagini periodiche ed attività di settore rese al di fuori dell'orario ordinario di lavoro”*.

A conclusioni diverse si deve pervenire, invece, con riguardo alla quota dei diritti di notifica che l'Amministrazione intende corrispondere al messo comunale, per le attività svolte per conto di altre amministrazioni pubbliche, a norma dell'art. 10 della legge 3 agosto 1999, n. 265. Non esiste infatti alcuna norma che determini il diritto alla relativa percezione in capo al messo notificatore e ne vincoli la destinazione, neppure parziale, alla corresponsione di compensi aggiuntivi a tale personale (cfr. C.dS., Sez V , 12 febbraio 2008, n. 493). Neppure rileva, in proposito, che tali diritti siano rimborsati dalle amministrazioni richiedenti dette attività, trattandosi di somme che affluiscono al bilancio comunale a titolo di compenso per un servizio reso dal comune con personale proprio, tenuto a svolgere tali mansioni in ragione del rapporto di servizio intercorrente con il comune stesso e non come prestazioni aggiuntive,

da compensare in modo specifico. L'utilizzo delle risorse in argomento con finalità incentivante con imputazione a carico del fondo per la contrattazione decentrata, quindi, pur potendo trovare fondamento nell'art. 15, comma 5, del CCNL del 01 aprile 1999, come specificato dall'art. 54 del CCNL del 14 settembre 2000, rappresenta una scelta squisitamente discrezionale del Comune e come tale assoggettata ai limiti di contenimento di cui all'art. 9, comma 2 bis.

Quanto, poi, agli incentivi da corrispondere al personale che opera negli uffici tributari del Comune, a fronte di attività straordinarie di recupero dei tributi comunali, la Sezione non può che prendere atto dell'orientamento negativo espresso, nello specifico, dalle Sezioni Riunite nella più volte menzionata deliberazione n. 51/CONTR/2011, al quale non può che adeguarsi, modificando la propria precedente linea interpretativa di segno diverso.

P.Q.M.

Nei sensi indicati è il parere della Sezione.

La presente deliberazione sarà trasmessa, a cura del Direttore del Servizio di supporto, all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

Il Relatore

f.to (dott.ssa Maria Luisa Romano)

Il Presidente

f.to (dott. Vittorio Zambrano)

Depositata in Segreteria il 07 dicembre 2011

Il Direttore del Servizio di Supporto

f.to (dott.ssa Chiara Samarelli)