

REPUBBLICA ITALIANA

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 18 aprile 2011 composta da:

Enrica DEL VICARIO	Presidente
Diana CALACIURA TRAINA	Consigliere
Aldo CARLESCHI	Consigliere
Giovanni ZOTTA	Consigliere
Riccardo PATUMI	Referendario
Giampiero PIZZICONI	Referendario relatore
Tiziano TESSARO	Referendario

VISTO l'art. 100, secondo comma, 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;

VISTO il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria una Sezione regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000, modificato con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004, e da ultimo con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 del 19 giugno 2008;

VISTA la Legge 5 giugno 2003, n. 131 recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla Legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3", ed in particolare, l'art. 7, comma 8°;

VISTI gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004, come modificati e integrati dalla delibera n.9/SEZAUT/2009/INPR del 3 luglio 2009 e, da ultimo dalla Deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/CONTR del 17 novembre 2010;

VISTA la richiesta di parere inoltrata dal Sindaco di Torri del Benaco (VE), prot. n. 14.615 del 13 novembre 2010, acquisita al prot. CdC n. 008947-16/11/2010-SC\_VEN-T97-A;

VISTA l'ordinanza del Presidente di questa Sezione di controllo n. 46/2011 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il magistrato relatore, dott. Giampiero Pizziconi;

#### FATTO

Il Sindaco di Torri del Benaco (VR), comune non soggetto a patto di stabilità, nella richiesta di parere preliminarmente evidenzia che l'articolo 9, comma 2 bis del D.L. 31 maggio 2010 n. 78, convertito con modificazioni dalla Legge 30 luglio 2010 n. 122, prevede che a decorrere dal 1 gennaio 2011 e sino al 31 dicembre 2013 l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale di ciascuna delle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2 del D.Lgs. 30 marzo 2001 n. 165, non possono superare il

corrispondente importo dell'anno 2010.

Proseguendo nella premessa alla richiesta, il rappresentante legale dell'ente fa presente *“che alcune risorse, la cui fonte di finanziamento va a remunerare specifiche attività e prestazioni del personale dipendente, confluiscono nel fondo ai sensi dell'articolo 15 del CCNL del 01.04.1999 lettere d) e k) come mere partite di giro, nel senso che le relative risorse vengono quantificate sulla base di specifiche disposizioni di legge ed hanno un preciso vincolo di destinazione, quali:*  
*gli incentivi per la progettazione previsti dall'articolo 90 del D.Lgs. 163/2006;*  
*gli incentivi per il recupero dell'evasione ICI previsti dall'articolo 59 comma 1 lettera p) del D.Lgs. 446/1997;*  
*gli incentivi destinati al trattamento accessorio del personale nell'ambito degli introiti connessi all'applicazione dell'articolo 43 della Legge 449/1997 relativamente a sponsorizzazioni, convenzioni, contributi dell'utenza per servizi non essenziali;*  
*la liquidazione delle spese processuali a favore dell'ente locale nell'ambito del contenzioso tributario, qualora assistito dai propri funzionari ai sensi dell'articolo 15 comma, 2 bis del D.Lgs. 546/1992”.*

Alla luce di detta premessa il Sindaco di Torri del Benaco chiede se *“applicando per analogia il principio affermato dalla stessa Corte dei Conti con la circolare n. 9/2006, secondo cui gli incentivi per la progettazione e per il recupero evasione ICI, trovando fonte di finanziamento in specifiche voci di entrata, non confluiscono nelle spese di personale” .....“si possa dedurre che tutte le suddette voci di*

*alimentazione del fondo non soggiacciono al divieto imposto dal comma 2 bis dell'articolo 9 del D.L. 31.05.2010 n. 78".*

*Il primo cittadino, chiede poi "se analogo ragionamento possa essere fatto per le economie da lavoro straordinario o per le risorse decentrate non liquidate, che vanno ad alimentare il fondo dell'anno successivo ma che non rappresentano un vero e proprio incremento delle risorse a carico del bilancio".*

## DIRITTO

La richiesta del Comune di Torri del Benaco (VE) è stata espressamente formulata ai sensi dell'art.7, comma 8, della legge 131/2003 ed in via preliminare, occorre valutare la sussistenza dei presupposti per la resa del parere fissati dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti con atto di indirizzo del 27 aprile 2004 e con deliberazione n. 5/AUT/2006 del 10 marzo 2006. Detta Sezione, nella determinazione degli indirizzi e dei criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva ha affermato che, ai fini dell'ammissibilità della richiesta, accanto all'esistenza di condizioni soggettive devono sussistere delle condizioni oggettive.

In relazione alle condizioni soggettive la richiesta, formulata, ai sensi dell'art. 50 del T.U.E.L. dall'organo politico di vertice e rappresentante legale dell'Ente, è da ritenersi ammissibile.

Quanto alle condizioni oggettive, in particolare deve emergere l'attinenza del parere richiesto con la materia della contabilità pubblica (in base al citato art. 7, comma 8, della Legge 131/2003) ed il carattere

generale e astratto della questione sottostante il quesito. La Sezione rileva che la richiesta, avente ad oggetto la riferibilità o meno di alcune voci di spesa normativamente vincolate alle spese di personale, può ben determinare problemi interpretativi in relazione all'applicazione della recente restrittiva normativa in materia di limitazioni delle spese per il personale e di vincoli assunzionali. Tali problemi interpretativi, funzionali alla richiesta di parere, involgono, nel complesso, disposizioni tese al rispetto dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica e per ciò ben annoverabili tra le materie di contabilità pubblica (cfr. questa Sezione deliberazioni nn. 49, 172, 227 del 2010). Ciò anche alla luce delle considerazioni richiamate dalle Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti nella Deliberazione n. 54/CONTR del 17 novembre 2010 in merito alla definizione di ciò che deve essere ricompreso nel concetto di contabilità pubblica quale presupposto per la resa del parere. Nella deliberazione da ultimo citata, si conferma l'ambito entro il quale ricondurre la nozione di "contabilità pubblica" come sopra riportata, senza, tuttavia, escludere ma, anzi, riconoscendo espressamente che ulteriori quesiti possono essere conosciuti dalle Sezioni regionali se e in quanto *"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 – espressione della potestà legislativa concorrente di cui all'art. 117, comma 3, della Costituzione – contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio"*. Resta fermo, comunque, che la

questione posta deve riflettere problematiche interpretative strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di cui si è detto.

Quanto al carattere generale ed astratto del quesito prospettato dal comune di Torri del Benaco, questa Corte ritiene di potersi unicamente esprimere richiamando i principi normativi che vengono in considerazione nella fattispecie prospettata, ai quali gli organi dell'Ente, al fine di assumere le determinazioni di competenza, possono riferirsi. Ciò, in quanto, la scelta delle modalità concrete con le quali sopperire al fabbisogno di personale rientra nell'alveo dell'esercizio della discrezionalità amministrativa dell'amministrazione comunale.

Ciò premesso e venendo al merito della richiesta vertente sull'asserita possibilità di includere o meno alcune particolari voci che alimentano i fondi per il trattamento accessorio, previste da disposizioni normative o contrattuali, nell'importo complessivo di detti fondi, al fine dell'applicazione del tetto di spesa previsto dall'articolo 9, comma 2 bis del DL 31 maggio 2010 n. 78, così come aggiunto in sede di conversione dalla Legge n. 122. Detto decreto, al Capo III relativo al *"Contenimento delle spese in materia di impiego pubblico, invalidità e previdenza"* prevede al comma 2-bis dell'art. 9 (articolo rubricato *"Contenimento delle spese in materia di impiego pubblico"*) che *"A decorrere dal 1° gennaio 2011 e sino al 31 dicembre 2013 l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, non può superare il corrispondente importo dell'anno 2010 ed è,*

*comunque, automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio”.*

La disposizione teste citata è inserita in un complesso di norme contenute nel ricordato articolo 9, volte a perseguire specifici obiettivi di riduzione della spesa pubblica attraverso norme di contenimento della spesa di personale delle pubbliche amministrazioni. Questa Sezione con la deliberazione n.154/2010/PAR del 14 dicembre 2010 ha già avuto ampiamente modo di sottolineare come *“la riduzione della spesa di personale rappresenti uno specifico obiettivo di finanza pubblica al cui rispetto devono concorrere sia gli enti sottoposti al Patto di stabilità che quelli esclusi, in guisa che l’obiettivo di contenimento e riduzione della spesa di personale non sia più da considerare mera espressione di un principio di buona gestione al quale tendere, ma rappresenti un vero e proprio obiettivo vincolato”*. La richiesta del Comune va esaminata, quindi, alla luce delle suddette coordinate ermeneutiche e interpretative, che valgono anche nella fattispecie in questione e che impongono di considerare l’ottica di contenimento della spesa pubblica condotta - anche e soprattutto- mediante adeguate politiche di contenimento dei costi del personale.

La prima questione sollevata dal comune di Torri del Benaco si sostanzia in primo luogo nell’accertare se alcune voci che alimentano il fondo di produttività ex art. 15 del CCNL di comparto del 1 aprile 1999, rientrino o meno nelle spese di personale. Detto art. 15, al comma 1 prevede che *“Presso ciascun ente, a decorrere dal 1.1.1999, sono annualmente destinate alla attuazione della nuova classificazione del personale, fatto*

*salvo quanto previsto nel comma 5, secondo la disciplina del CCNL del 31.3.1999, nonché a sostenere le iniziative rivolte a migliorare la produttività, l'efficienza e l'efficacia dei servizi, le seguenti risorse:..... d) le somme derivanti dalla attuazione dell'art. 43 della legge 449/1997;..... k) le risorse che specifiche disposizioni di legge finalizzano alla incentivazione di prestazioni o di risultati del personale, da utilizzarsi secondo la disciplina dell'art. 17;.....".*

Le citate disposizioni, richiamate dal CCNL del 1999, prevedono quindi, che specifiche norme possano individuare fonti di finanziamento dei fondi di produttività del personale delle pubbliche amministrazioni locali. Norme, richiamate anche in sede di formulazione del parere da parte del comune di Torre del Benaco, che di seguito si elencano: gli incentivi destinati al trattamento accessorio del personale nell'ambito degli introiti connessi all'applicazione dell'articolo 43 della Legge 449/1997 relativamente a sponsorizzazioni, convenzioni, contributi dell'utenza per servizi non essenziali; gli incentivi per la progettazione previsti dall'articolo 92 del D.Lgs. 163/2006 (articolo che nella richiesta di parere è erroneamente indicato come 90); gli incentivi per il recupero dell'evasione ICI previsti dall'articolo 59, comma 1 lettera p) del D.Lgs. 446/1997; la liquidazione delle spese processuali a favore dell'ente locale nell'ambito del contenzioso tributario, qualora assistito dai propri funzionari ai sensi dell'articolo 15, comma 2 bis del D.Lgs. 546/1992.

Ma la prospettazione fatta dall'ente in relazione alla qualificazione delle ricordate voci di finanziamento del fondo ex art. 15 del CCNL quali spese di personale, appare tuttavia inconferente rispetto alla risposta al

quesito principale con la quale si chiede, qualora dette voci non possano essere ricondotte a spese di personale, se *“si possa dedurre che tutte le suddette voci di alimentazione del fondo non soggiacciono al divieto imposto dal comma 2 bis dell’articolo 9 del D.L. 31.05.2010 n. 78”*.

Questa Sezione, infatti, già con deliberazione n. 250/2011/PAR ha affermato che gli incentivi alla progettazione interna e quelli per il recupero dell’evasione ICI sono da escludere ai fini del computo nelle spese del personale, trattandosi di compensi che si autoalimentano e non comportano, quindi, un effettivo aumento della spesa: ma tale posizione era stata assunta in risposta ad un quesito che contemplava l’esatta applicazione del comma 2 del menzionato art. 9. Norma quest’ultima che, come noto, prevede una riduzione dei “trattamenti economici complessivi dei singoli dipendenti, anche di qualifica dirigenziale, previsti dai rispettivi ordinamenti” del 5% e 10% qualora detti trattamenti superino un certa soglia retributiva. In detto parere, infatti, veniva specificatamente evidenziato *“che i diritti in questione non sono da ricomprendere nel regime vincolistico recato dall’art.9, comma 2, della legge 122/2010 che concerne invece il solo trattamento economico afferente al personale previsto dalle relative norme di legge”* facendo quindi specifico riferimento all’applicabilità di una riduzione normativamente prevista dei trattamenti economici individuali del dipendente pubblico, qualora gli stessi superino un certa soglia. Peraltro, già in precedenza la Sezione aveva avuto modo di affermare che *“la stessa corresponsione dei compensi accessori previsti dalle anzidette norme di legge, se pur esclusa dal precetto dell’art . 9*

*comma 2, soggiace a un diverso limite sancito dal comma 2-bis) inserito sede di conversione dalla legge 30.7.2010, n. 122 (.....) Come già sottolineato da questa Sezione con la Delibera n. 172/2010, la regola ivi prevista impone alle amministrazioni pubbliche uno specifico divieto all'incremento dei fondi delle risorse decentrate, stabilendo in particolare non un tetto alle singole retribuzioni (come nella fattispecie del comma 2 del citato art.9) bensi un tetto al complesso della retribuzione accessoria dell'intero Ente". (questa Sezione deliberazione n. 194/2011/PAR).*

Il Collegio, quindi, in relazione al primo quesito posto dal comune di Torri del Benaco, ritiene di non doversi discostare dalla posizione assunta con la deliberazione da ultimo riportata con ciò ritenendo che nella ricordata ottica di riduzione complessiva della spesa pubblica, ed in particolare della spesa di personale, la disposizione di cui all'art. 9, comma 2 bis del DL 78/2010 in base al quale l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, non può superare il corrispondente importo dell'anno 2010, sia norma di stretta interpretazione. Con la conseguenza che detto ammontare, legato ai corrispondenti importi dell'anno 2010, non può comunque essere superato fermo restando, come disposto dalla norma, il taglio "automatico" nel caso di cessazioni dal servizio (cfr anche Sezione regionale di controllo per la Lombardia del. N. 77/2011/PAR).

Ed alla luce di quanto evidenziato deve trovare risposta anche il secondo quesito prospettato *"se analogo ragionamento possa essere*

*fatto per le economie da lavoro straordinario o per le risorse decentrate non liquidate, che vanno ad alimentare il fondo dell'anno successivo ma che non rappresentano un vero e proprio incremento delle risorse a carico del bilancio".* Ritiene infatti il Collegio, per ragioni di coerenza con l'impianto normativo vincolistico sopra ricordato, introdotto dal legislatore con la manovra estiva (cfr, questa Sezione, deliberazioni nn. 172 e 194/2010/PAR citate), che il contenimento della spesa del trattamento economico accessorio rispetto alla correlata del 2010, vada verificato tenendo conto dell'impegno di spesa imputato a tal fine sul bilancio corrispondente. Con la conseguenza che le economie su detto fondo relative all'anno 2010, non potranno essere riportate all'anno 2011 qualora, in tal modo, si superi l'importo del fondo nella consistenza presa a riferimento dal legislatore con l'art. 9, comma 2 bis citato, come determinata in base al criterio sopra riportato.

PQM

La Sezione regionale di controllo per il Veneto rende il parere nei termini suindicati.

Copia del parere sarà trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, al Sindaco di Torri del Benaco.

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 18 aprile 2010.

Il Relatore  
Dott. Giampiero Pizziconi

Il Presidente  
dott.ssa Enrica Del Vicario

Depositato in Segreteria il 03/05/2011

IL DIRETTORE DI SEGRETERIA  
(dott.ssa Raffaella Brandolese)