

REPUBBLICA ITALIANA
la
Corte dei conti
in
Sezione regionale di controllo per la Puglia

Nella camera di consiglio del 14 febbraio 2012, composta dai magistrati

Presidente di Sezione	Raffaele Del Grosso	Presidente
Consigliere	Michele Grasso	
I Referendario	Stefania Petrucci	
Referendario	Marco di Marco	Relatore

ha assunto la seguente deliberazione sulla richiesta di parere prot. n. 104070 del 16.12.2011 formulata dal Presidente della provincia di Brindisi pervenuta in data 3 gennaio 2012, prot. n. 12.

Viste le ordinanze presidenziali n. 1/12 del 26 gennaio 2012 e n. 2/12 del 14 febbraio 2012 con cui è stata fissata la Camera di consiglio per la datata odierna;

Udito nella camera di consiglio il relatore, Ref. Marco Di Marco.

Premesso in

FATTO

1. Con la nota indicata in epigrafe il Presidente della provincia di Brindisi ha chiesto a questa Sezione un parere - ex art. 7, comma 8 della Legge 5 giugno 2003, n. 131 – in ordine all'interpretazione dell'art. 9, comma 2 Decreto Legge 31 maggio 2010, n. 78 convertito in Legge n. 122/2010, a norma del quale a decorrere dal 1° gennaio 2011 e fino al 31 dicembre 2013 i trattamenti economici complessivi dei dipendenti (anche di qualifica dirigenziale) delle Pubbliche Amministrazioni inserite nel conto economico consolidato dell'ISTAT sono ridotti del 5%

se superiori ad Euro 90.000,00 lordi annui o del 10% se superiori ad Euro 150.000,00 lordi annui.

L'efficacia della disposizione richiamata per il triennio 2011 – 2013 è stata confermata dall'art. 2, comma 1 del Decreto Legge 13 agosto 2011, n. 138.

L'applicazione dell'art. 9 del D.L. 78/2010 è stata oggetto di istruzioni operative impartite dalla Ragioneria Generale dello Stato con circolare n. 12/2011 del 15 aprile 2011.

Premesso quanto sopra il citato Presidente chiede se sia conforme alla disciplina normativa in argomento l'esclusione dal computo del trattamento economico, su cui applicare le riduzioni, dei seguenti emolumenti accessori:

- L'indennità di direzione generale di cui all'art. 41 del CCNL del 16 maggio 2001 con riferimento agli Enti in cui il Segretario generale svolge anche le funzioni di direttore generale. Tale esclusione sarebbe giustificata, secondo l'amministrazione provinciale, in considerazione del fatto che il direttore generale svolge funzioni diverse ed ulteriori rispetto a quelle previste per la figura del Segretario generale per l'esercizio delle quali, infatti, è necessaria la stipula di un separato contratto tra le parti. La richiesta di parere richiama al riguardo la deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Lombardia del 27 settembre 2011 che ha escluso l'indennità di direzione generale dall'ambito di applicazione dell'art. 9, comma 2 del DL 78/2010.
- I diritti di rogito spettanti ai sensi dell'art. 37 del CCNL del 16 maggio 2001 al Segretario generale e i compensi incentivanti previsti dall'art. 92, comma 5 del D. Lgs. 12 aprile 2006, n. 163 (in-

centivi per la progettazione interna). Tale esclusione sarebbe giustificata in considerazione della giurisprudenza del controllo della Corte dei Conti che esclude i compensi in parola dal computo delle spese per il personale rilevante ai fini del limite di spesa stabilito dall'art. 1, comma 557 della Legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Legge Finanziaria 2007).

- I compensi professionali che ai sensi dell'art. 37 del CCNL del 23 dicembre 1999 (area dirigenza) e dell'art. 27 del CCNL del 14 settembre 2000 (personale del comparto) sono dovuti al personale dell'avvocatura interna in considerazione del fatto che la corrispondente spesa viene finanziata con risorse a carico della controparte soccombente in giudizio.

Considerato in

DIRITTO

1. La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è prevista dall'art. 7, comma 8, della Legge 5 giugno 2003, n. 131 che dispone che le regioni, i comuni, le province e le città metropolitane possano chiedere alle dette Sezioni regionali di controllo pareri in materia di contabilità pubblica.

Preliminarmente occorre verificare la sussistenza dei requisiti soggettivi e oggettivi di ammissibilità della richiesta di parere.

2. Sotto il profilo soggettivo la richiesta di parere in esame è stata formalizzata dal Presidente della provincia e quindi dall'organo che ha la rappresentanza legale dell'ente.

Il quesito è pertanto ammissibile sotto il profilo soggettivo.

Conformemente al consolidato orientamento di questa Sezione, il mancato funzionamento del Consiglio delle Autonomie Locali - organo istituito in attuazione dell'art. 123 della Costituzione dalla L. R. n. 29 del 26 ottobre 2006 con funzione di filtro per le richieste di parere da sottoporre alle Sezioni Regionali di controllo – non osta alla predetta ammissibilità.

3. Sotto il profilo oggettivo si premette che l'esercizio della funzione consultiva della Corte può svolgersi, ai sensi dell'art. 7, comma 7 della L. 131/03, nell'ambito della sola materia della "contabilità pubblica".

Le Sezioni Riunite in sede di controllo con deliberazione n. 54/CONTR/2010 hanno proposto un'interpretazione evolutiva del concetto di "contabilità pubblica" ritenendo ammissibili sotto il profilo oggettivo anche i quesiti che prospettano questioni finalizzate all'individuazione di limiti e divieti strumentali al raggiungimento di specifici obiettivi di contenimento della spesa pubblica, ancorché estranei al nucleo originario della materia che tradizionalmente si identifica con la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli.

Il quesito sottoposto all'esame del Collegio concerne la corretta applicazione di una norma che, in relazione alla dichiarata eccezionale situazione economica internazionale ed in considerazione delle esigenze di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, introduce per il triennio 2011 – 2013 una riduzione del trattamento economico complessivo lordo in godimento al personale dipendente compresa tra il 5 e il 10 per cento.

Pertanto, alla luce del riferito orientamento ermeneutico, il quesito è ammissibile sotto il profilo oggettivo.

4. Nel merito, il Collegio premette che la disposizione in commento (art. 9, comma 2 del D.L. 78/2010) si inserisce nel solco di una copiosa produzione normativa, contenuta nelle recenti manovre finanziarie, che mira al contenimento della spesa del personale delle pubbliche amministrazioni.

Il primo dei quesiti posti dall'Ente è volto a conoscere se l'indennità percepita dal Segretario provinciale per lo svolgimento delle funzioni di direttore generale concorre alla determinazione del "trattamento economico complessivo" soggetto alle riduzioni del 5 e del 10 per cento previste dall'art. 9, comma 2 del DL 78/2010.

La *ratio* della norma coincide con la volontà di ridurre – in maniera differenziata - il trattamento economico lordo dei dipendenti che percepiscono retribuzioni superiori a determinati importi.

La disposizione in commento deve essere coordinata con quella contenuta nell'art. 6, comma 3 dello stesso DL 78/2010 ai sensi del quale *"le indennità, i compensi, i gettoni, le retribuzioni o le altre utilità comunque denominate, corrisposti dalle pubbliche amministrazioni di cui al comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009 n.196 [...] ai titolari di incarichi di qualsiasi tipo, sono automaticamente ridotte del 10 per cento rispetto agli importi risultanti alla data del 30 aprile 2010."*

Si potrebbe infatti verificare che l'indennità spettante al Segretario a cui sono state conferite dal Presidente le funzioni di direttore generale nell'ente in cui presta servizio ai sensi dell'art. 108 TUEL subisca una doppia decurtazione: la prima, ai sensi dell'art. 6, comma 3, nella misura del 10 per cento sull'importo dell'intera indennità prevista

dall'art. 44 del CCNL del 16 maggio 2011; la seconda, ai sensi dell'art. 9, comma 2, nella misura del 5 ovvero del 10 per cento, nel caso in cui la predetta indennità determini un aumento marginale del trattamento economico al di sopra della soglia, rispettivamente, di Euro 90.000,00 ed Euro 150.000,00.

Il cumulo delle suddette decurtazioni, oltreché particolarmente gravosa per i lavoratori interessati, darebbe luogo ad un'ingiustificata disparità di trattamento in favore dei percettori di indennità che, non essendo dipendenti di una pubblica amministrazione, non sono soggetti all'ulteriore riduzione sul trattamento economico complessivo prevista dall'art. 9, comma 2.

4.1 Il coordinamento tra le norme citate aveva dato luogo ad orientamenti contrastanti tra diverse Sezioni regionali di controllo (cfr. Sezione regionale di controllo per la Toscana deliberazione n. 67/2011/PAR, Sezione regionale di controllo della Liguria deliberazione n.79/2011, Sezione regionale di controllo per la Lombardia deliberazioni n. 315/2011/PAR e n. 495/2011/PAR).

Sul punto si sono di recente pronunciate le Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei Conti con deliberazione n. 5/CONTR/2012 del 3 febbraio 2012, al cui orientamento generale questa Sezione regionale è tenuta a conformarsi, ai sensi dell'art. 17, comma 31 del Decreto Legge 1 luglio 2009, n. 78, pienamente condivisa nel merito da questa Sezione.

Le Sezioni riunite ritengono che *“l'indennità prevista per il segretario comunale che svolge anche le funzioni di direttore generale - non essendo altro che il corrispettivo previsto da un'espressa previsione contrattuale per un'ulteriore attività lavorativa – abbia natura retributiva,*

con la conseguenza che rientra nel trattamento economico complessivo del segretario-direttore generale, in quanto tale sottratto alla riduzione di spesa del 10 per cento prevista dall'art. 6, comma 3, del decreto - legge 31 maggio 2010, n. 78, e soggetto, invece, ai tagli di cui all'art. 9, comma 2, del medesimo decreto-legge".

Infatti in base ad un'interpretazione sistematica della norma, l'applicazione dell'art. 6, comma 3 del DL 78/2010 – inserito in un contesto volto a ridurre i costi degli apparati amministrativi e degli organi collegiali – non può essere di portata così ampia da includere al suo interno anche le retribuzioni di lavoro dipendente che, di converso, sono soggette unicamente alle misure di contenimento di cui al citato art. 9. Una conferma di ciò si rinviene nella clausola di riserva dell'ultimo periodo dell'art. 6, comma 3 che esclude espressamente dall'applicazione delle riduzioni ivi previste il "trattamento retributivo di servizio".

Conseguentemente, l'indennità di direzione generale di cui all'art. 108 TUEL concorre alla determinazione del "trattamento economico complessivo" di cui all'art. 9, comma 2 e, per la misura eccedente i limiti ivi previsti è soggetta alle corrispondenti riduzioni.

5. Con il secondo quesito si chiede se i diritti di rogito spettanti al Segretario provinciale ai sensi dell'art. 37 del CCNL del 16 maggio 2001 e i compensi incentivanti previsti dall'art. 92, comma 5 del D. Lgs. 163/06 (incentivi per la progettazione interna) debbano essere ricompresi o meno nel computo del "trattamento economico complessivo" su cui operare le riduzioni percentuali previste dall'art. 9, comma 2.

Entrambi gli emolumenti costituiscono voci del salario accessorio non aventi il carattere della stabilità e della continuità in quanto la loro corrisponsione è legata allo svolgimento di specifiche attività che non

costituiscono l'oggetto principale della prestazione lavorativa (attività rogatoria per quanto concerne il Segretario provinciale; attività di progettazione/direzione lavori per quanto riguarda il personale tecnico interno).

Le Sezioni riunite della Corte dei Conti con deliberazione n. 51/CONTR/2011 hanno affrontato il problema del computo delle risorse in discorso ai fini del rispetto del limite posto dell'art. 9, comma 2 *bis* del DL 78/2010 ai sensi del quale l'ammontare complessivo delle risorse annualmente destinate al trattamento accessorio del personale non può superare per il triennio 2011 – 2013 il corrispondente importo del 2010. L'iter argomentativo delle SSRR si incentra sulla destinazione delle risorse in parola alla remunerazione di prestazioni professionali altamente specializzate rese da personale dipendente individuato o individuabile che, in alternativa, potrebbero essere acquisite con il ricorso a professionisti esterni con costi aggiuntivi a carico dell'Amministrazione.

Non assume invece rilievo, secondo l'orientamento espresso dalle SSRR, la qualificazione della spesa in termini di spesa di investimento (in relazione agli incentivi di per la progettazione interna) ovvero la fonte esterna di provenienza delle risorse (in relazione agli incentivi ICI e, per quanto di interesse in questa sede, ai diritti di rogito a carico della controparte negoziale).

Ad avviso del Collegio le suddette circostanze sono irrilevanti anche ai fini dell'applicazione dell'art. 9, comma 2 del DL 78/2010.

Infatti, come sopra evidenziato, la *ratio* della norma è quella di ridurre il trattamento economico di alcune categorie di personale dipendente

al fine di ottenere risparmi di spesa utili al raggiungimento di obiettivi di finanza pubblica.

Pertanto, mentre ai fini della verifica del rispetto dei limiti di cui all'art. 9, comma 2 *bis* l'ammontare complessivo del fondo per il trattamento accessorio di cui all'art. 15 del CCNL del 1.04.1999 deve avvenire escludendo i compensi incentivanti di cui all'art. 92 del D. Lgs. 163/06 ed i diritti di rogito di cui all'art. 37 del CCNL dei segretari comunali e provinciali del 16.05.2001, l'attribuzione ai beneficiari di queste stesse voci retributive - da effettuare secondo gli specifici istituti contrattuali che le disciplinano - determina un incremento del trattamento economico complessivo del lavoratore dipendente.

Infatti ai sensi degli artt. 24 e 45 del D. Lgs. 30 marzo 2001, n. 165 il trattamento economico complessivo del personale con o senza qualifica dirigenziale è costituito dalla sommatoria del trattamento economico fondamentale ed accessorio.

Ne deriva che ove tale trattamento complessivo risulti superiore alle soglie fissate dall'art. 9, comma 2 trovano applicazione le decurtazioni ivi previste.

5.1 Nella richiesta di parere l'Amministrazione provinciale suggerisce un'interpretazione della norma volta ad escludere i compensi incentivati per progettazione interna e i diritti di rogito spettanti al Segretario dall'applicazione dell'art. 9, comma 2 facendo leva sulla pressoché unanime giurisprudenza del controllo che li esclude dal computo delle spese per il personale rilevante ai fini del limite di spesa stabilito dall'art. 1, comma 557 della Legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Legge Finanziaria 2007).

In effetti, a partire dalla deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 16/SEZAUT/2009 del 9 novembre 2009 le suddette voci del trattamento accessorio non vengono computate tra la spesa per il personale in considerazione della natura sostanzialmente di investimento della spesa (incentivi per progettazione) ed in considerazione del fatto che le risorse che le alimentano (diritti di rogito), provenendo da fonti esterne all'ente locale, non incidono sugli equilibri di bilancio.

Viceversa l'art. 9, comma 2, del DL 78/2010, a differenza dell'art. 1, comma 557 della Legge 296/06 (che per gli enti sottoposti al patto di stabilità pone l'obbligo della progressiva e costante riduzione della spesa di personale) non mira a salvaguardare l'equilibrio finanziario dei singoli enti locali. Infatti, la norma in esame al pari di altre norme presenti nell'ordinamento (quali ad esempio il comma 2 bis del medesimo art. 9 ovvero l'art. 76, comma 7 del DL 112/08), prescinde da qualsiasi considerazione in ordine alla provenienza delle risorse ed è applicabile anche nel caso in cui l'Ente disponga di risorse aggiuntive che vanno ad alimentare il fondo per la produttività quali quelle derivanti da quota parte delle risorse destinate alla realizzazione di opere pubbliche ovvero dall'introito di diritti per l'attività rogatoria del Segretario provinciale (cfr. in tal senso SSRR delibera n. 51/CONTR/2011).

Conclusivamente la disposizione del comma 557 della L. 296/06 che pone limiti alla dinamica complessiva della spesa per lavoro dipendente, in relazione alla diversa *ratio* che ne costituisce il fondamento, opera secondo meccanismi di calcolo differenti rispetto a quella dell'art. 9, comma 2 del DL 78/2010 che stabilisce riduzioni del trattamento economico del singolo dipendente.

Ne deriva che non è consentito effettuare interpretazioni analogiche volte a consentire l'esclusione di alcune voci retributive dal calcolo del trattamento economico complessivo su cui operare le riduzioni percentuali previste dal citato art. 9, comma 2 del DL 78/2010.

6. Considerazioni analoghe a quelle svolte a proposito dei diritti di rogito valgono per i compensi professionali che ai sensi dell'art. 37 del CCNL del 23 dicembre 1999 (area dirigenza) e dell'art. 27 del CCNL del 14 settembre 2000 (personale del comparto) sono dovuti al personale dell'avvocatura interna.

Infatti la provenienza esterna delle risorse che alimentano il fondo e la conseguente neutralità rispetto agli equilibri di bilancio non riveste alcun pregio ai fini della determinazione del trattamento economico complessivo del singolo dipendente che costituisce l'importo di riferimento su cui operare le decurtazioni previste dal citato art. 9, comma 2 del DL 78/2010.

P.Q.M.

Nelle esposte considerazioni è il parere di questa Sezione.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, a cura del preposto al Servizio di supporto di questa Sezione, al Presidente della Provincia di Brindisi.

Così deliberato in Bari, nella camera di consiglio del 14 febbraio 2012.

Il Relatore
f.to Marco Di Marco

Il Presidente
f.to Raffaele Del Grosso

Depositata in segreteria il 15/02/2012

Il Direttore della Segreteria
f.to Carmela Doronzo