

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”, 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 del comune di Campolongo Maggiore, prot. n. 4934 del 15 giugno 2012, acquisita al prot. CdC n. 0004314-05/06/2012-SC_VEN-T97-A;

VISTA l'ordinanza del Presidente n.38/2012 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il relatore

FATTO

Il sindaco del comune di Campolongo Maggiore, con la suindicata richiesta, presentata ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, sottopone alla Sezione i seguenti quesiti:

- se le eventuali economie aggiuntive rinvenienti dai piani triennali di razionalizzazione e riqualificazione della spesa di cui al comma 4 dell'art. 16 del D.L. n. 98 del 6 luglio 2011, convertito dalla Legge n. 111 del 15 luglio 2011, effettivamente realizzate rispetto a quelle già previste, accertate a consuntivo, che, a norma del successivo comma 5, possono essere impiegate, per il 50%, nella contrattazione decentrata, siano o meno sottratte

all'applicazione del tetto fissato dal comma 2 bis dell'art. 9 del D.L. 78/2010;

- se tali economie devono essere ricomprese nel concetto di “spesa di personale” di cui al comma 557 della Legge n. 296/2006;

- se, infine, le stesse debbano essere computate ai fini del calcolo della incidenza della spesa di personale su quella corrente, ai sensi dell'art. 76, comma 7, del D.L. n. 112/2008.

DIRITTO

Della richiesta di parere indicata nelle premesse deve essere esaminata, preliminarmente, l'ammissibilità, sotto il profilo soggettivo e sotto quello oggettivo, alla luce dei criteri elaborati dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti ed esplicitati, in particolare, nell'atto di indirizzo del 27 aprile 2004 e nella deliberazione n. 5/AUT/2006 del 10 marzo 2006.

Sotto il primo profilo, la richiesta deve ritenersi senz'altro ammissibile, atteso che proviene dal Sindaco, organo politico e di vertice, rappresentante legale dell'ente.

Sotto il profilo oggettivo, deve essere verificata l'attinenza delle questioni alla materia della “contabilità pubblica”, così come delineata nella Deliberazione delle Sezioni Riunite n. 54/CONTR del 17 novembre 2010 ed, ancor prima, nella citata deliberazione della Sezione Autonomie n. 5/AUT/2006.

Devono essere, inoltre, valutate la generalità e l'astrattezza della questioni medesime.

Quanto al primo aspetto, la Corte ha affermato che la “nozione di contabilità pubblica”, pur assumendo, tendenzialmente, *“un ambito limitato alla normativa e ai relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare 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”* (deliberazione 5/AUT/2006), non può non involgere – pena l'incompletezza della funzione consultiva delle Sezioni regionali – quelle questioni che risultino connesse *“alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica (...) contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio”* (deliberazione n. 54/CONTR/2010; sul punto, si vedano le deliberazioni della Sezione nn. 49/2010/PAR, 172/2010/PAR e 227/2010/PAR).

A questa accezione più ampia di “contabilità pubblica” - in ragione della indubbia funzionalità rispetto agli obiettivi di contenimento

della spesa pubblica e dell'altrettanto indubbia ricaduta sulla sana gestione finanziaria dell'Ente nonché sui relativi equilibri di bilancio - devono ricondursi le questioni attinenti l'interpretazione ed applicazione di norme che pongono limiti e divieti nell'utilizzo delle risorse pubbliche.

Tra queste, certamente, devono annoverarsi la disposizione richiamate nella richiesta di parere (artt. 9, comma 2 bis, D.L. 78/2010, art. 1, comma 557 della Legge n. 296/2006 e art. 76, comma 7, del D.L. n. 112/2008).

I quesiti posti, infine, si presentano sufficientemente generali ed astratti.

La richiesta di parere, dunque, può ritenersi ammissibile anche sotto il profilo oggettivo.

Nel merito, occorre esaminare partitamente le questioni interpretative sollevate dal Comune di Campolongo Maggiore.

1. Il primo quesito ha ad oggetto l'individuazione dell'ambito di applicabilità del limite fissato dall'art. 9, comma 2 bis, del D.L. 78/2010 – relativo al trattamento accessorio dei dipendenti pubblici - ed, in particolare, la estensibilità di detto limite anche alle risorse derivanti dai c.d. Piani di razionalizzazione, che il comma 5 dell'art. 16 del D.L. 98/2011 destina (in via facoltativa ed *in parte qua*), alla contrattazione decentrata e, quindi, al menzionato trattamento accessorio.

La citata norma "limitatrice", com'è noto, è stata oggetto di un ampio ed esaustivo esame da parte delle Sezioni Riunite della Corte dei Conti, nella deliberazione n. 51/CONTR/2011.

Queste ultime, in considerazione della necessità di porre un freno alla crescita incontrollata e disordinata della spesa di personale, imputabile, pressoché esclusivamente, all'andamento della contrattazione integrativa nei diversi comparti, ne hanno individuato la *ratio* nell'obiettivo di "*cristallizzare al 2010 il tetto di spesa relativo all'ammontare complessivo delle risorse presenti nei fondi unici*", destinate al trattamento accessorio del personale, "*a prescindere dalla provenienza*" delle stesse (anche se "**aggiuntive**", ovverosia derivanti da "*incrementi di entrate*").

Il suddetto orientamento – pur condivisibile – non può non subire un parziale ripensamento alla luce della novità normativa introdotta dall'art. 16 del D.L. 98/2011, limitatamente alla fattispecie contemplata in tale disposizione.

Dal tenore della disposizione in esame, infatti, emerge con chiarezza l'intento del legislatore di distinguere le risorse provenienti dai c.d. Piani di razionalizzazione e di riqualificazione della spesa di cui al comma 5 dell'art. 16 da "**quelle già previste dalla normativa vigente**", consentendone un impiego immediato, a consuntivo, nell'ambito della contrattazione decentrata.

Trattasi di una fattispecie alquanto circoscritta, in relazione alla quale, in ragione della peculiarità della fonte (economie aggiuntive realizzate attraverso una **ulteriore razionalizzazione** della spesa di personale), non sono previsti tetti o limitazioni nell'utilizzo delle relative risorse nell'ambito della contrattazione decentrata.

La speciale disciplina introdotta per le menzionate “economie aggiuntive” costituisce la risultante della peculiare tecnica utilizzata dal legislatore al fine di realizzare il contenimento della spesa di personale – cui pure è intitolata la norma – diversa da quella impiegata nel D.L. del 2010 ed individuata dalle SS.RR., in quanto riconducibile ad un meccanismo in un certo qual modo “premiare”, che, attraverso la creazione di “percorsi virtuosi”, tende a produrre risparmi di spesa “ulteriori” rispetto a quelli imposti dal patto di stabilità e dalla normativa vigente in materia, autorizzando l'ente a distribuirli, sia pure in parte (50% mentre il restante 50% confluisce sul bilancio dell'ente), ai propri dipendenti, anche su base meritocratica (50% sulla base del sistema a fasce di cui al D.lgs. 141/2011).

Non a caso, nel testo della norma, non sono rinvenibili richiami alla disciplina limitatrice vigente né clausole che ne abbiano fatta salva, in qualche modo, l'applicazione.

Posto che quella illustrata sembra essere l'interpretazione più

aderente al dettato normativo, il contrasto (apparente) tra le due disposizioni può essere agevolmente risolto facendo applicazione del criterio cronologico (*lex posterior derogat legi priori*).

L'interpretazione proposta, tra l'altro, trova conforto anche sul piano sistematico, dalla lettura combinata della norma derogatrice con quella contenuta nell'art. 6, comma 1, del D.lgs. 141/2011, pure successiva al D.L. 78/2010.

Quest'ultima, infatti, nelle more dei rinnovi contrattuali successivi al quadriennio 2006-2009, consente l'utilizzo delle **“*economie aggiuntive*”** destinate all'erogazione dei premi di cui all'art. **16, comma 5, del D.L. 98/2011**, senza prevedere alcun limite di utilizzo.

In conclusione, a parere di questa Sezione, le summenzionate economie devono ritenersi escluse dall'applicazione del limite previsto dall'art. 9, comma 2 bis, del D.L. 78/2010.

2. Il secondo quesito ha ad oggetto la sussumibilità delle predette “economie aggiuntive” nel concetto di “spesa di personale” di cui al comma 557 dell'art. 1 della Legge n. 296/2006 e, per l'effetto, l'assoggettabilità delle stesse all'obbligo di *“contenimento delle dinamiche di crescita della contrattazione integrativa”* ivi previsto. Come affermato dalle Sezioni Riunite della Corte, *“l'accezione “spesa di personale”, tendenzialmente univoca, è suscettibile di diverse configurazioni (non a caso si parla di aggregato di “spesa*

di personale”) in ragione delle finalità perseguite dalle norme che di volta in volta vi fanno riferimento (deliberazione n. 27/CONTR/11).

Si è osservato, in particolare, che “(...) *per quanto attiene alle componenti escluse dal computo della spesa del personale – fermo restando il principio generale che il calcolo della spesa deve tener conto di tutte le voci che concorrono a formare la retribuzione complessiva (...), la giurisprudenza contabile ritiene che detrazioni possano essere operate esclusivamente nei casi in cui la componente di spesa sia incompressibile (come nell'ipotesi di oneri per assunzioni obbligatorie per legge) o sia a totale o parziale rimborso di altre amministrazioni o a totale carico di finanziamenti comunitari o privati che non comportino alcun aggravio per il bilancio dell'ente, ma si risolvano piuttosto in partite di giro (tra gli altri, parere n. 8/PAR/2007 Sez .reg contr. Puglia, deliberazione n. 94/2007/CONS Sez reg. contr. Veneto)*” (Sezione regionale di controllo per la Lombardia deliberazione n. 198/2012/PAR).

La Sezione Autonomie, inoltre, ha fornito le coordinate interpretative necessarie a stabilire l'esclusione dall'aggregato “spese di personale”, previsto proprio dal comma 557, di singole voci di spesa (deliberazione n. 16/AUT/2009/QMIG).

La pronuncia ha chiarito che la delimitazione concettuale della

c.d. “spesa di personale”, destinataria degli interventi di riduzione e di contenimento imposti dalla norma su citata, non può avvenire sul piano formale bensì su quello sostanziale, dovendo operarsi sulla scorta di due elementi essenziali, quali la natura specifica della spesa e l'impatto della stessa sulla gestione finanziaria dell'ente.

Nel caso esaminato, in particolare, la Sezione Autonomie ha ritenuto che non si trattasse di spese assoggettabili agli obblighi di cui al comma 557, in considerazione della tipologia (spese di progettazione, riconducibili nell'ambito della più generale categoria delle “spese di investimento” e non a quella, altrettanto generale, delle “spese correnti”), e della fonte “esterna” di provenienza delle relative risorse (fondi che si autoalimentano mediante versamenti di soggetti terzi, quali i diritti di rogito e gli incentivi per il recupero dell'ICI).

Al fine, dunque, di stabilire se le menzionate economie, ovviamente per la parte che l'ente decida di destinare alla contrattazione integrativa, rientrino o meno nella previsione di cui al comma 557, occorre valutare la tipologia della relativa “spesa” nonché la provenienza della risorsa.

Certamente, sotto il primo profilo, la definizione dell'aggregato di spesa da considerare ai fini che qui interessano, trova un primo, sicuro riferimento nell’“Intervento primo” della spesa corrente,

della quale costituisce una componente rilevante.

Il trattamento accessorio del personale, che concorre, peraltro, alla formazione della c.d. “retribuzione complessiva”, a sua volta, trova collocazione proprio nel Titolo I della spesa.

L’inclusione in quella che costituisce la “spesa di personale” in senso stretto toglie ogni dubbio circa la computabilità delle economie destinate al suddetto trattamento ex art. 16, comma 5, del D.L. 98/2011, ai fini previsti dal comma 557.

Aggiungasi che quest’ultimo contempla, tra gli elementi su cui operare gli interventi di contenimento, proprio la contrattazione integrativa, nella quale confluiscono le risorse in esame.

Sotto il secondo profilo, del pari, sia la “fonte” che il meccanismo con il quale si alimenta inducono ad affermarne l’inclusione nella “spesa di personale” contemplata dal comma 557.

In particolare, le “risorse aggiuntive” prodotte dai Piani di razionalizzazione e di riqualificazione della spesa non sono altro che “risparmi di spesa” con destinazione in parte vincolata (al bilancio dello Stato), realizzati sulla spesa di personale.

In sostanza, ciò che le distingue dagli ordinari risparmi di spesa imposti dalla normativa vigente è esclusivamente lo “strumento” attraverso il quale possono essere realizzate.

La fonte di tali “economie”, inoltre, non è alimentata *ab externo*, ma dall'interno, con risorse (sia pure sotto forma di “risparmi”)

proprie dell'ente.

Né si tratta di fonte che si “autoalimenta” con i frutti dell'attività svolta dai dipendenti (Sezione Autonomie, deliberazione cit.).

Il loro impiego – anche solo in parte – ai fini della erogazione del trattamento accessorio e dei “premi” ai dipendenti, dunque, comporta un impatto sulla gestione finanziaria dell'ente, che (lo si ricorda) non è affatto obbligato ad impiegarli nella contrattazione decentrata, ben potendo destinarli, ad esempio, al consolidamento degli equilibri di bilancio.

Alla luce di quanto sin qui osservato, in definitiva, la Sezione ritiene di doversi esprimere nel senso della sussumibilità delle “economie aggiuntive” di cui al comma 5 dell'art. 16 del D.L. 98/2011 nelle spese di personale oggetto degli obblighi di riduzione e contenimento previsti dal comma 557.

3. Il terzo quesito ha ad oggetto la computabilità, ai fini del raggiungimento della percentuale massima di incidenza della spesa di personale sulla spesa corrente, prevista dall'art. 76, comma 7, del D.L. n. 112/2008, sempre delle “risorse aggiuntive” di cui al comma 5 dell'art. 16 del D.L. 98/2011.

Nella già richiamata pronuncia delle Sezioni Riunite, ai fini della *“verifica del rapporto tra la spesa corrente e la spesa del personale”*, viene espressamente assunto, quale parametro di riferimento, l'*“aggregato di spesa di personale impiegato per*

l'applicazione del comma 557" – costituito, come si è detto dalla spesa di personale di cui all'“Intervento Primo” della spesa corrente, con aggiunta delle spese di cui al comma 557 bis (derivante da rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, per la somministrazione di lavoro, per il personale di cui all'art. 110 del D.Lgs. 267/2000 e per i soggetti utilizzati, a vario titolo, in strutture ed organismi facenti capo all'ente) - con un correttivo, ossia “al lordo delle voci escluse nella determinazione dell'aggregato da considerare per il confronto in serie storica” (deliberazione n. 27/CONTR/11).

In altri termini, trattandosi *“di un vincolo di natura strutturale all'incremento della consistenza di personale”* e non, come nel caso del comma 557, *“di un obbligo di riduzione della spesa”*, si è ritenuto *“più utile e coerente prendere in considerazione **la spesa di personale nel suo complesso**”* (Sezione Piemonte, deliberazione n.127/2011/PAR).

Questa più che ampia delimitazione dell'aggregato in questione, comprendente persino le “voci escluse” nella determinazione dell'aggregato di riferimento ai fini dell'applicazione del comma 557, anche alla luce delle considerazioni espresse al punto precedente, non può non ricomprendere la spesa per il trattamento accessorio del personale e, conseguentemente quella parte delle “economie aggiuntive” di cui al comma 5 dell'art. 16

del D.L. 98/2011 che a ciò vengano destinate.

Per tutto quanto sopra evidenziato, le “economie aggiuntive” di cui al comma 5 dell'art. 16 del D.L. 98/2011 devono ritenersi computabili nella spesa di personale di cui al comma 7 dell'art. 76 del D.L.112/2010.

P.Q.M.

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 Campolongo Maggiore.

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 27 luglio 2012.

Il Magistrato Relatore	Il Presidente f.f.
f.to Dott.ssa Francesca DIMITA	f.to Cons. Diana CALACIURA TRAINA

Depositato in Segreteria il 31/08/2012

IL DIRETTORE DI SEGRETARIA
f.to (dott.ssa Raffaella Brandolese)