



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

Nell'adunanza del 19 settembre 2017

composta dai magistrati:

Diana CALACIURA TRAINA	Presidente
Giampiero PIZZICONI	Primo Referendario
Tiziano TESSARO	Primo Referendario
Francesca DIMITA	Primo Referendario relatore

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 modificato da ultimo con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 del 19 giugno 2008 con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria la Sezione regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000;

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 del Comune di San Michele al Tagliamento prot. n. 20086 del 18 luglio 2017, acquisita al prot. C.d.c. n. 0009850-19/07/2017-SC_VEN-T97-A;

VISTA l'ordinanza del Presidente n. 51/2017 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il relatore, Primo Referendario Francesca Dimita,

FATTO

Il Sindaco del Comune di San Michele al Tagliamento ha presentato richiesta di parere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131. Tale richiesta verte sulla esclusione (o meno) dal tetto di spesa previsto dall'art. 1, comma 236, della L. 28 dicembre 2015, n. 208 (Legge di stabilità per il 2016), dall'ammontare delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale delle pubbliche amministrazioni, compreso quello di livello dirigenziale, della "spesa per la previdenza integrativa della Polizia Municipale", richiamando, all'uopo, due pronunciamenti della Corte dei conti e, segnatamente, la deliberazione di questa Sezione n. 203/2013/PAR e quella della Sezione delle Autonomie n. 7/SEZAUT/2017/QMIG, paventando una sorta di contrasto tra le stesse nella interpretazione della portata ed estensione del summenzionato vincolo di spesa.

DIRITTO

Della richiesta di parere indicata nelle premesse deve essere esaminata, preliminarmente, l'ammissibilità, sotto i profili soggettivo ed 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 nonché nella deliberazione n. 5/AUT/2006 del 10 marzo 2006.

Sotto il primo profilo, la richiesta deve ritenersi ammissibile, in quanto sottoscritta dal Sindaco dell'ente, organo politico e di vertice, rappresentante legale del medesimo.

Sotto il profilo oggettivo, deve essere verificata l'attinenza della questione 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 nonché, da ultimo, nella deliberazione della Sezione delle Autonomie, n. 3/SEZAUT/2014/QMIG.

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

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).

In questa accezione, più ampia, di "contabilità pubblica", nell'ambito del corretto utilizzo

delle risorse e della gestione della spesa pubblica, rientrano certamente le questioni attinenti l'individuazione dell'ambito applicativo di disposizioni, quali quelle che regolano la fattispecie sottoposta all'esame di questa Sezione ai fini dell'esercizio della funzione consultiva, disciplinanti, in particolare, i vincoli e limiti in materia di spesa per il personale delle pubbliche amministrazioni e, segnatamente, degli enti locali.

Il quesito formulato dal Sindaco del Comune di San Michele al Tagliamento, inoltre, è espresso in termini sufficientemente generali ed astratti, sicché esso può essere analizzato nel merito.

Come rilevato dalla Sezione delle Autonomie nella deliberazione n. 7/SEZAUT/2017/QMIG - chiamata a pronunciarsi su una questione di massima di particolare rilevanza, ex art. 6, comma 4, D.L. 10 ottobre 2012, n. 174, conv., con modificazioni, nella L. 7 dicembre 2012, n. 213 - la disciplina contenuta nel comma 236 dell'art. 1 della L. n. 208/2015, che impone un preciso limite alla spesa per il trattamento accessorio del personale delle pubbliche amministrazioni, è sostanzialmente sovrapponibile alla disciplina previgente, contenuta nel comma 2 bis dell'art. 9 del D.L. 31 maggio 2010, n. 78, conv., con modificazioni, nella L. 30 luglio 2010, n. 122, nel senso che ripropone *“un vincolo alla crescita dei fondi integrativi rispetto ad una annualità di riferimento e nell'automatica riduzione del fondo in misura proporzionale alla contrazione del personale in servizio”* (deliberazione n. 7/SEZAUT/2017/QMIG cit.).

L'ambito applicativo di tale vincolo va certamente individuato in coerenza con l'orientamento già assunto dalla Corte dei conti con riguardo alla normativa previgente ed, in particolare, attraverso l'applicazione del criterio interpretativo elaborato dalle SS.RR. nella deliberazione n. 51/CONTR/2011, ripreso nella citata pronuncia della Sezione delle Autonomie.

In base a tale criterio, erano stati ritenuti non soggetti al limite di spesa i compensi diretti a remunerare *“prestazioni tipiche di soggetti individuati e individuabili”* che *“potrebbero essere acquisite anche attraverso il ricorso a personale estraneo all'amministrazione pubblica con possibili costi aggiuntivi”*, e, segnatamente, gli incentivi alla progettazione di cui all'art. 93, comma 7 ter, del D.lgs. n. 163/2006, in quanto finalizzati a compensare prestazioni professionali afferenti ad *“attività sostanzialmente finalizzata ad investimenti”*.

Pur ribadendo la fondatezza del criterio basato sulla finalità dei compensi, la Sezione delle Autonomie ha ritenuto che la formulazione e contenuto della disposizione che attualmente regola i c.d. *“incentivi per funzioni tecniche”*, ossia l'art. 113 del D.lgs. n. 50/2016 (comma 2), non sovrapponibile al previgente art. 93 del D.lgs. n. 163/2016, non consentono l'esclusione degli incentivi suddetti dall'ambito di applicazione del limite di cui al comma 236 dell'art. 1 della L. n. 208/2015, non essendo ravvisabili i presupposti già individuati – e d'anzì richiamati – dalle SS.RR. con riguardo ai pregressi incentivi per la progettazione.

L'orientamento espresso dalla Sezione delle Autonomie, dunque, non aggiunge nulla di nuovo a quanto era stato già affermato dalle SS.RR. e non prende in considerazione la specifica problematica della spesa per la previdenza integrativa, analizzata, invece, da questa Sezione nella deliberazione n. 203/2013/PAR, richiamata nella richiesta di parere,

in quanto ritenuta dall'ente espressione di una linea interpretativa "meno restrittiva" rispetto a quella fornita, appunto, dalla Sezione delle Autonomie.

La deliberazione n. 203, in particolare, sulla scorta di un altro pronunciamento (Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 215/2012/PAR), aveva affermato che le risorse destinate al finanziamento della previdenza integrativa, rinvenienti dal monte sanzioni amministrative ex art. 208 CdS, non costituissero componenti del trattamento accessorio e che, nei limiti di siffatta, specifica destinazione, non fossero soggette al vincolo, allora vigente, di cui all'art. 9, comma 2 bis, del D.L. n. 78/2010.

Stante la rilevata sovrapposibilità del limite previsto da tale ultima disposizione a quello introdotto dall'art. 1, comma 236, della Legge di stabilità per il 2016, sotto il profilo normativo, i termini della questione non risultano modificati, sicché la surriportata conclusione può estendersi anche all'attuale disciplina.

Occorre verificare se sia fondato il dubbio di incompatibilità della stessa con le considerazioni espresse, da ultimo, dalla Sezione delle Autonomie, come paventato nella richiesta di parere.

Ad un'attenta lettura, non si ravvisano contrasti tra le argomentazioni svolte nelle due pronunce.

L'esclusione dal vincolo di spesa affermata nella deliberazione n. 203/2013 di questa Sezione è fondata sulla considerazione che la spesa per la previdenza integrativa di cui all'art. 208 non è una componente del trattamento economico, né fondamentale né accessorio e, come tale, non rientra nell'ambito di operatività del vincolo medesimo, avente ad oggetto esclusivamente l'ammontare complessivo del trattamento accessorio. Ciò in quanto le risorse impiegate per la realizzazione della finalità previdenziale di cui all'art. 208 del CdS, pur rientrando nella spesa per il personale, non hanno natura retributiva, bensì "contributivo-previdenziale".

La deliberazione di orientamento della Sezione delle Autonomie, come si è già osservato, riprendendo il criterio discrezionale elaborato dalle SS.RR., ha ribadito che non rientrano nel limite di spesa in questione le risorse che sono destinate a remunerare prestazioni professionali tipiche di soggetti individuati o individuabili che alimentano il fondo in senso solo figurativo, non essendo destinate a finanziare gli incentivi spettanti alla generalità del personale delle pubbliche amministrazioni. Nello specifico, la fattispecie analizzata è quella degli incentivi per funzioni tecniche, che hanno preso il posto degli incentivi alla progettazione, rispetto alla quale la Sezione delle Autonomie si è limitata ad applicare il suddetto criterio alla luce delle modifiche introdotte, a livello normativo, dal nuovo codice degli appalti.

Sia le argomentazioni di carattere più generale che quelle di carattere più specifico, riferite agli incentivi per le funzioni tecniche, all'evidenza, si pongono su un piano completamente diverso da quello sul quale si svolge il ragionamento che ha condotto questa Sezione ad escludere dal tetto di spesa le risorse rinvenienti dal monte sanzioni amministrative per violazione del CdS, laddove finalizzate al finanziamento della previdenza integrativa, e che prende in considerazione, prima ancora della rispondenza ai

requisiti fissati nella deliberazione n. 51/2011/CONTR, la qualificazione della spesa cui le risorse sono destinate (previdenziale e non retributiva).

La rilevata, sostanziale, diversità del piano di analisi consente di affermare la piena compatibilità delle valutazioni formulate da questa Sezione in merito alle risorse suddette con l'orientamento recentemente espresso dalla citata pronuncia della Sezione delle Autonomie.

Quest'ultima, tra l'altro, chiamata a pronunciarsi in ordine alla corretta qualificazione delle somme destinate a previdenza integrativa per il personale della polizia municipale, proprio sulla scorta della natura non retributiva della spesa destinata alla previdenza complementare, aveva espressamente escluso che le somme accantonate a tale titolo debbano essere assoggettate al limite previsto per il trattamento accessorio (deliberazione n. 22/SEZAUT/2015/QMIG).

Tale precedente, non disatteso né "superato" dalla deliberazione n. 7/SEZAUT/2017/QMIG, che, non a caso, neppure lo menziona, ad ulteriore conferma che le questioni affrontate sono diverse, elimina ogni dubbio circa la correttezza della conclusione già espressa da questa Sezione nella deliberazione n. 203/2013.

P.Q.M.

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

Copia del parere sarà trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, al Sindaco del Comune di San Michele al Tagliamento.

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 19 settembre 2017.

Il Magistrato relatore

Il Presidente f.f.

F.to Francesca Dimita

F.to Giampiero Pizziconi

Depositato in Segreteria il 20 settembre 2017

IL DIRETTORE DI SEGreteria

F.to Dott.ssa Raffaella Brandolese