



REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL LAZIO

Nell'Adunanza dell'8 luglio 2011

composta dai magistrati

dott. Vittorio ZAMBRANO	Presidente;
dott. Rosario SCALIA	Consigliere;
dott. Francesco ALFONSO	Consigliere;
dott.ssa Maria Luisa ROMANO	Consigliere;
dott.ssa Carmela MIRABELLA	Consigliere 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;

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;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite n. 14/CONTR./2000, contenente il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti e s.m.i.;

VISTA la nota, acquisita al prot. n. 3141 il 18 maggio 2011, con la quale

il Sindaco del Comune di Monterotondo (Roma) ha inoltrato richiesta di parere a questa Sezione ai sensi dell'art. 7, comma 8, legge n. 131/2003;

VISTA l'ordinanza n. 10/2011 con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per il giorno 8 luglio 2010;

UDITO nella Camera di consiglio il relatore, Consigliere Carmela Mirabella;

PREMESSA

Il Sindaco del Comune di Monterotondo, con nota n. 20014 del 16 maggio 2011, ha chiesto a questa Sezione quale debba essere la corretta interpretazione della disposizione di cui all'art. 9, comma 2 bis, del D. L. 31 maggio 2010 n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010 n. 122, secondo la quale "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'art. 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".

Al riguardo ritiene che non debbano essere computati, ai fini della verifica del contenimento obbligatorio dell'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, i compensi incentivanti di cui alle disposizioni del C.C.N.L. 1999, relativo al personale non dirigente delle Regioni e degli Enti Locali, di seguito elencate:

- art. 15, comma 1, lettera k:

- incentivi per il recupero dell'evasione ICI previsti dall'apposito regolamento comunale, ai sensi dell'art. 59, comma 1, lettera p) del D LGS n. 446/1997 e ss.mm.ii;
- incentivi per la progettazione interna previsti dall'apposito regolamento comunale, ai sensi dell'art. 92 del D. Lgs n. 163/2006 e ss.mm.ii;
- incentivi per la realizzazione di progetti per il miglioramento della sicurezza stradale finanziati ai sensi del novellato art. 208 del C. d. S.;
- art. 15, comma 1, lett. d):
- incentivi per attività finanziate con contributi dell'utenza per servizi pubblici non essenziali o, comunque, per prestazioni, verso terzi paganti, non connesse a garanzia di diritti fondamentali.

AMMISSIBILITÀ

L'esercizio della funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, è subordinato alla verifica preliminare in ordine alla sussistenza dei presupposti di ammissibilità, sia in termini soggettivi (legittimazione dell'organo richiedente) che oggettivi (attinenza dei quesiti alla materia della contabilità pubblica).

Sotto il profilo soggettivo la richiesta è da ritenere ammissibile, in quanto presentata dal Sindaco, legittimato a rappresentare l'ente verso l'esterno, nella sua qualità di vertice politico-amministrativo, seppure sarebbe stato auspicabile l'inoltro tramite il Consiglio delle Autonomie, previsto come "di norma" dall'art. 7, comma 8 sopra richiamato, e pertanto non in maniera tale da precluderne la ricevibilità.

Quanto all'ammissibilità oggettiva, per orientamento consolidato, l'inerenza del quesito a materia di contabilità pubblica, nel contesto sistematico in cui l'art. 7, comma 8 è inserito, va correttamente intesa in senso tecnico e ristretto, così come meglio precisato in numerose delibere già adottate da questa Sezione nell'esercizio della funzione consultiva alle quali, per brevità, si rinvia (cfr.,tra le altre, 9/2009).

In una visione dinamica del sopra riportato concetto di contabilità pubblica ritiene peraltro questa Sezione che rientrino anche le norme le quali, con l'obiettivo del contenimento della spesa pubblica, a garanzia dell'assolvimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione Europea, dettano principi di coordinamento della finanza pubblica, vincolando e condizionando l'autonomia degli enti locali.

In base a tale orientamento la richiesta è da ritenere ammissibile, rientrando nella categoria di norme sopra richiamata anche la disposizione dell'art. nell'art. 9, comma 2 bis, del D. L. 31 maggio 2010 n. 78, in quanto norma diretta a contenere la spesa di parte corrente dell'ente locale.

MERITO

Al fine di verificare se i compensi incentivanti specificamente richiamati dall'Amministrazione contribuiscano a determinare l'importo soggetto al limite così come fissato dall'art. 9, comma 2 bis, del D. L. n. 78/2010, appare pregiudiziale verificare il corretto significato da attribuire al termine "trattamento accessorio" e individuare esattamente le risorse allo stesso destinate che possano essere ricondotte ad unità (ammontare complessivo) ed assoggettate al limite dato dell'importo dell'anno precedente. Bisogna poi verificare l'operatività di tale limite con riferimento ai predetti compensi in

funzione della *ratio* dell'art. 9, comma 2 bis e della natura dei compensi medesimi.

Tradizionalmente la definizione del trattamento economico dei dipendenti pubblici, così come espressamente disposto dall'art. 45 del Decreto Legislativo 30 marzo 2001 n. 165, rientra nella competenza dei contratti collettivi, i quali (art. 28 del CCNL 1994-1997) distinguono, nell'ambito della struttura della retribuzione, il trattamento fondamentale e il trattamento accessorio.

Il trattamento accessorio, rimesso alla contrattazione integrativa, è stato disciplinato dai contratti nazionali sia per quel che riguarda la finalizzazione che per quanto concerne il relativo finanziamento.

Al momento attuale la determinazione del trattamento accessorio, delle risorse ad esso destinate e delle relative finalizzazioni non si rintraccia in un'unica fonte ma risulta dalle molteplici disposizioni che si sono stratificate nel tempo e che hanno aggiunto di volta in volta nuove risorse, finalizzazioni diversificate e varie possibilità di incremento.

Tali disposizioni non forniscono una chiara definizione di trattamento accessorio, se non come differenziazione dal trattamento fondamentale nell'ambito di ciò che l'Amministrazione deve al dipendente per la prestazione effettuata, ma definiscono invece dettagliatamente le "risorse decentrate" che lo finanziano, individuandole analiticamente (D.P.R. 3 agosto 1990, n. 333, art. 31 del CCNL 1994-1997 e CCNL 1999, art. 15).

Le risorse decentrate costituiscono l'unico criterio possibile di identificazione unitaria "dell'ammontare complessivo delle risorse destinate al trattamento accessorio" di cui all'art. 9, comma 2 bis, in quanto le disposizioni

contrattuali (art. 31 del C.C.N.L. 2004) assegnano agli enti locali il compito di determinare annualmente il relativo importo, mentre nulla stabiliscono con riferimento alle risorse genericamente destinate al trattamento accessorio.

In tal senso depone pure la considerazione che, essendo già previsto un limite al trattamento accessorio individuale, se le risorse di cui al comma 2 bis fossero da definire quali somma delle risorse destinate ai trattamenti accessori individuali corrisposti o spettanti nel 2010, il tetto previsto dal comma 2 bis perderebbe autonomo significato.

Tra l'altro le risorse destinate al trattamento accessorio non sono iscritte in un'unitaria posta del bilancio e, di conseguenza, non sono assoggettabili al limite di cui all'articolo 9, comma 2 bis nemmeno sulla base della relativa contabilizzazione.

Invero il compito di determinare, in applicazione delle disposizioni contrattuali, le risorse decentrate è stato tradizionalmente assegnato all'ente nella sua veste di datore di lavoro, al di fuori degli obblighi di programmazione e rendicontazione, mentre le limitazioni di cui al decreto 78/2010 si pongono nell'ambito delle misure finalizzate alla riduzione della spesa di personale e di una generalizzata esigenza di contenimento della spesa degli enti locali.

Nell'ottica del contenimento della spesa i condizionamenti derivanti dalla situazione finanziaria dell'Ente avevano finora indotto il legislatore a subordinare l'integrazione delle risorse decentrate al sistema dei vincoli ai quali sono stati recentemente assoggettati gli Enti Locali (patto di stabilità e contenimento della spesa di personale).

Il decreto n. 78/2010 ha adottato, nella medesima ottica, una soluzione maggiormente invasiva dell'autonomia degli enti e della capacità negoziale

delle parti, limitando la stessa possibilità di integrazione delle risorse così come prevista dalle disposizioni contrattuali (C.C.N.L. 2006-2009 e C.C.N.L. economico 2008-2009).

Nessun dubbio sussiste per l'operatività della limitazione con riferimento all'integrazione delle risorse decentrate rimessa alla decisione dall'Ente, in quanto qualsiasi decisione di spesa del singolo ente è da ritenere assoggettata agli obblighi di contenimento come sopra evidenziati.

Per quanto concerne le risorse quantificate dall'Ente sulla base delle disposizioni contrattuali, qualche dubbio potrebbe sussistere per la parte variabile del relativo fondo se non si opponesse l'uso del termine, usato dall'art. 9, comma 2 bis, di "ammontare complessivo delle risorse destinate al trattamento accessorio".

L'interpretazione letterale della norma, in questo caso, portando ad una riduzione dei trattamenti accessori dei singoli dipendenti, attraverso un contenimento del fondo al quale attingere per il relativo pagamento, appare soddisfare la *ratio* della stessa, che è chiaramente quella tesa alla riduzione della spese di personale dell'Ente.

Alle medesime conclusioni si ritiene non si possa automaticamente pervenire con riferimento a tutte le risorse che specifiche disposizioni di legge finalizzano all'incentivazione di prestazioni o di risultati (ex art. 15, comma 1 lettera k) e d) del CCNL 1999) e alle somme derivanti dall'attuazione dell'art. 43 della legge n. 449/1997.

Pur costituendo componenti del fondo delle risorse decentrate, la caratterizzazione autonoma dei compensi in argomento induce, infatti, a ritenere possibile la sottrazione degli stessi al limite dettato dall'art. 9, comma

2 bis, in ragione della natura variabile, della provenienza, della finalizzazione e dell'incidenza neutrale sul bilancio dell'ente.

Appare di conseguenza necessaria una valutazione autonoma per ciascuna risorsa richiamata nella richiesta di parere, effettuata attraverso la disamina della normativa che la prevede e disciplina.

Viene in considerazione anzitutto l'art. 43 della legge n. 449/1997, richiamato espressamente dall'art. 15, comma 1 lettera d) del CCNL 1999, per quanto applicabile agli enti locali, in quanto norma dettata per le Amministrazioni dello Stato. Tale norma prevede che una percentuale delle entrate derivanti da prestazioni, individuate con apposito regolamento, non rientranti tra i servizi pubblici essenziali o non espletate a garanzia di diritti fondamentali, per le quali l'ente richiede un contributo all'utente, integrino le risorse relative all'incentivazione della produttività del personale e della retribuzione di risultato dei dirigenti assegnati ai centri di responsabilità che hanno effettuato la prestazione.

Trattasi di prestazioni che si pongono al di fuori dell'ordinaria attività dell'Ente e che, in quanto tali, richiedono al personale applicato un impegno aggiuntivo e una connessa responsabilità. L'ulteriore prestazione resa richiede un'autonoma remunerazione che viene corrisposta unitamente al trattamento ordinario attraverso la forma del compenso incentivante.

Alla medesima conclusione sembra potersi pervenire con riferimento agli incentivi di cui al D. Lgs. 12-4-2006 n. 163, art. 92, comma 5, previsti nel regolamento comunale e collegati alle attività di progettazione. Anche in questo caso si tratta di attività ulteriore rispetto a quella svolta ordinariamente dai dipendenti, i quali assumono specifiche responsabilità aggiuntive. Tale

attività è finanziata con risorse attinenti alla parte capitale del bilancio, destinate alla spesa per la realizzazione dell'opera, che si qualificano come incentivo solo ai fini dell'attribuzione al dipendente.

Trattandosi di attività che l'Amministrazione potrebbe richiedere a soggetti esterni, l'attribuzione del compenso incentivante al dipendente comporta un risparmio misurabile, determinato dalla mancata corresponsione di un maggior compenso al professionista esterno.

La stessa norma dell'articolo 92 sopra richiamato, secondo la quale l'incentivo corrisposto al singolo dipendente "non può superare l'importo del rispettivo trattamento economico complessivo annuo lordo", porta a ritenere che il medesimo compenso costituisca una sorta di remunerazione ulteriore.

Condividono la natura di entrate dedicate e, possono, di conseguenza, essere sottratte alla determinazione del tetto di spesa di cui alla norma in discussione, anche le entrate provenienti dal gettito Ici che i Comuni, sulla base di quanto disposto dal d.lgs. n. 446/1997, possono vincolare destinandole al potenziamento degli uffici tributari attraverso il riconoscimento di compensi incentivanti al personale addetto ai medesimi uffici.

In tutti i casi sopra riferiti, diversamente da ciò che accade per le altre risorse integrative assegnate al dipendente, la spesa per l'erogazione del compenso è finanziata, per espressa previsione normativa, da un'entrata vincolata la quale non potrebbe avere altra destinazione.

L'esclusione di detti compensi dal limite, di conseguenza, non si pone in contrasto con la *ratio* della norma, che è quella di contenimento della spesa in materia di pubblico impiego, in quanto la relativa uscita non incide sugli equilibri di bilancio, essendo compensata da apposita entrata.

In alcuni casi i compensi in argomento si autoalimentano, inserendosi in un circolo virtuoso che, attraverso l'attività incentivata, produce ulteriori entrate (così per il compenso incentivante ICI, destinato dagli enti al recupero dell'evasione tributaria).

“La variabilità delle risorse e la correlazione al maggior impegno richiesto al personale e alle connesse responsabilità” sono considerate ragioni idonee a escludere i compensi dalle riduzioni disposte dal comma 2 bis dell'art. 9 anche secondo quanto indicato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione, negli indirizzi applicativi delle disposizioni relative al contenimento dei trattamenti economici dei dipendenti pubblici di cui al D. L. n. 78/2010, seppure con riferimento solo alle risorse derivanti dai servizi resi dal personale in conto terzi.

La soggezione al tetto anche dei compensi sopra richiamati, inoltre, potrebbe condurre ad effetti distorsivi determinati dal fatto che gli stessi dipendono da circostanze spesso non governabili dall'Ente o legate a decisioni avulse dalle dinamiche retributive che il decreto n. 78/2010 intende contenere, circostanze che potrebbero indurre a cristallizzare una situazione eccezionale sulla base della quale viene definito il tetto di spesa o, al contrario, a bloccare la possibilità di utilizzare risorse che diventano disponibili solo negli esercizi successivi al 2010.

Ritiene la Sezione che sussistano invece forti dubbi sulla possibilità di estendere le suesposte considerazioni alla quota dei proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie che l'ente può destinare a compensi incentivanti al personale al fine di potenziare le attività di controllo e di accertamento delle violazioni in materia di circolazione stradale (art. 208 d.lgs. 30-4-1992 n. 285).

In questa ipotesi manca, infatti, una precisa destinazione normativa che vincoli in via esclusiva l'entrata alla spesa, essendo invece l'intervento del legislatore tendente a convogliare una parte delle risorse in argomento a molteplici destinazioni, normalmente tutte finalizzate al miglioramento della sicurezza stradale.

Rientra nella discrezionalità dell'ente scegliere annualmente, nell'ambito della più ampia destinazione normativa, le specifiche finalizzazioni attraverso una delibera di Giunta. Tra queste possibili finalizzazioni questa Sezione ritiene possa essere compresa anche l'integrazione di risorse decentrate, condividendo l'orientamento già espresso al riguardo dalla Sezione regionale di controllo per la Toscana (del. n. 104/2010).

P.Q.M.

nelle sopra esposte considerazioni è il parere di questa Sezione.

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

Così deciso in Roma, nell'adunanza dell'8 luglio 2011.

Il Magistrato Relatore
f.to (dott.ssa Carmela MIRABELLA)

Il Presidente
f.to (dott. Vittorio ZAMBRANO)

Depositata in Segreteria il 25 luglio 2011

Il Direttore del Servizio di Supporto
f.to (dott.ssa Chiara Samarelli)