

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

Nella camera di consiglio del 31 gennaio 2013 composta da:

Consigliere	Michele Grasso	Presidente f.f.
Primo Referendario	Luca Fazio	
Primo Referendario	Stefania Petrucci	Relatore
Primo Referendario	Chiara Vetro	
Referendario	Marco Di Marco	

ha assunto la seguente deliberazione

sulla richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Castellana Grotte (BA) pervenuta in data 28/01/2013 prot. n. 225;

Vista l'ordinanza n. 8/13 con la quale è stata convocata la Sezione Regionale di Controllo per il giorno 31/01/2013;

udito il relatore Primo Referendario Dott. Stefania Petrucci;

Ritenuto in

FATTO

Il Sindaco del Comune di Castellana Grotte, con la nota riportata in epigrafe, richiede il parere della Sezione per accertare se i compensi accessori in favore del personale tecnico e amministrativo componente l'ufficio di piano sociale dell'ambito territoriale:

- o devono essere inclusi nella spesa del personale ai sensi dell'art. 1, comma 557, della L. 27/12/2006 n. 296 ancorchè essi non gravano sul bilancio comunale ma sono trasferiti annualmente dal Comune capofila ai singoli Comuni che inseriscono l'importo nella parte variabile del proprio fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e della produttività;
- o devono essere assoggettati al vincolo previsto dall'art. 9, comma 2 bis, del D. L. 31/05/2010 n. 78 ovvero se tali importi possono affluire al fondo

senza violare tale vincolo in quanto compensi per incarichi aggiuntivi effettuati dal personale in regime del cosiddetto "conto terzi".

Al riguardo, il Sindaco illustra anche che la L. 8/11/2000 n. 328 ha previsto la gestione integrata e la pianificazione, in ambito intercomunale, degli interventi e servizi sociali già svolti e programmati a livello comunale e che la L. R. 25/08/2003 n. 17 ha disciplinato la gestione e programmazione dei piani sociali di zona da adottare sulla base di accordi di programma.

Pertanto, il Sindaco segnala che, per il Comune di Castellana Grotte, l'ambito di riferimento è individuato nel distretto socio sanitario n. 3 comprendente anche i Comuni di Putignano, Noci, Alberobello e Locorotondo che hanno individuato, con apposito protocollo, capofila il Comune di Putignano ed hanno approvato, nei rispettivi consigli comunali, la convenzione per la gestione associata del sistema di interventi e servizi sociali d'ambito.

Il Sindaco specifica, inoltre, che la realizzazione e l'attuazione di detto sistema è affidata ad un Ufficio di piano, organo tecnico progettuale e tecnico e tecnico strutturale composto da personale proveniente dalle varie amministrazioni per il quale è stabilito di corrispondere un compenso *"per le prestazioni a carattere progettuale speciale svolte, collegate alle responsabilità, alle competenze tecniche e alle ore di partecipazione attribuite a ciascuno"*.

Infine, il Sindaco chiede se trattandosi di somme non assoggettabili ai vincoli di finanza pubblica in tema di spesa del personale, tali compensi possano non ricomprendersi nel principio di omnicomprensività della retribuzione delineato dall'art. 45, commi 1-3 del D. Lgs. n. 165/2001.

Considerato in

DIRITTO

Preliminarmente, occorre valutare i profili di ricevibilità e di ammissibilità della richiesta di parere alla luce dell'art. 7, comma 8,° della L. 05/06/2003 n. 131 che conferisce a Regioni, Comuni, Province e Città Metropolitane la possibilità di richiedere alle Sezioni Regionali di Controllo della Corte dei Conti pareri in materia di contabilità pubblica.

In relazione ai profili di ricevibilità, la Sezione osserva che la richiesta di parere è sottoscritta dal Sindaco che è organo rappresentativo dell'Ente e pertanto legittimato a promuovere l'attività consultiva della Corte dei Conti.

Non può ritenersi di ostacolo alla ricevibilità della richiesta la mancanza nella Regione Puglia del Consiglio delle Autonomie Locali che, ai sensi dell'art. 123 della Costituzione, deve essere disciplinato dallo Statuto di ogni Regione, quale organo di consultazione tra la Regione stessa e gli Enti locali ed è destinato a svolgere, secondo il dettato dell'art. 7, comma 8°, della L. n. 131/2003, una

funzione di filtro per le richieste di parere da sottoporre alle Sezioni Regionali di Controllo.

Invero, l'art. 45 dello Statuto della Regione Puglia, approvato con L. R. 12/05/2004 n. 7, ha previsto l'istituzione del Consiglio delle Autonomie Locali e con la successiva L. R. del 26/10/2006 n. 29 sono state disciplinate le modalità di composizione, elezione e competenze.

Tuttavia, rilevato che allo stato attuale il Consiglio delle Autonomie Locali non è tuttora operante, la Sezione ritiene ricevibile la richiesta di parere.

Accertata la ricevibilità della richiesta, occorre ora analizzarne i profili di ammissibilità.

La Corte dei Conti, secondo il disposto dell'art. 7, comma 8°, della L. n. 131/2003, può rendere pareri in materia di "*contabilità pubblica*".

Il Collegio evidenzia che, le Sezioni Riunite in sede di Controllo, con la deliberazione n. 54 depositata in data 17/11/2010 resa in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, comma 31, del D. L. 1/07/2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla L. 3/08/2009, n. 102, condividendo l'orientamento già espresso dalla Sezione delle Autonomie con la deliberazione n. 5 del 17/02/2006, hanno affermato che la nozione di "*contabilità pubblica*" strumentale alla funzione consultiva deve assumere un ambito limitato alle normative ed ai relativi atti applicativi che disciplinano l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina inerente la gestione dei bilanci ed i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la gestione delle spese, la disciplina del patrimonio, l'indebitamento, la rendicontazione ed i relativi controlli.

Le Sezioni Riunite hanno, inoltre, sottolineato che *il concetto di contabilità pubblica consiste nel sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici.*

Per consolidato orientamento delle Sezioni Regionali di Controllo, fatto proprio anche da questa Sezione, la funzione consultiva assegnata alla Corte dei conti deve trattare ambiti ed oggetti di portata generale e non fatti gestionali specifici; non può riguardare provvedimenti già formalmente adottati non potendo tramutarsi in una verifica postuma di legittimità e non può interferire con le funzioni assegnate ad altre Magistrature o alla stessa Corte.

Il Collegio ritiene che il quesito, da esaminare in termini di generalità ed astrattezza, possa inquadrarsi nell'alveo della contabilità pubblica poiché incentrato sulla disciplina in materia di contenimento della spesa del personale per la quale il legislatore ha statuito il concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica.

Il Collegio osserva che l'art. 1, comma 557, della L. 27/12/2006 n. 296 impone agli enti sottoposti al patto di stabilità interno di assicurare la riduzione delle spese di personale, con azioni rivolte alla riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti; alla razionalizzazione e snellimento delle strutture burocratico-amministrative ed al contenimento delle dinamiche di crescita della contrattazione integrativa.

Inoltre, l'art. 76 del D. L. 25/06/2008 n. 112 convertito nella L. 06/08/2008 n. 133, integralmente riprodotto dall'art. 14, comma 2, del D. L. 31/05/2010 n. 78 che ha abrogato l'art. 76, commi 1, 2 e 5, del D. L. n. 112/2008 ha fornito un'ampia definizione di spesa del personale ed ha chiarito che, ai fini dell'applicazione dell'art. 1, comma 557 della L. 27/12/2006 n. 296, costituiscono spese del personale anche quelle sostenute per i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, per la somministrazione di lavoro, per il personale di cui all'art. 110 del Tuel, nonché per tutti i soggetti a vario titolo utilizzati, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego in strutture ed organismi variamente denominati partecipati o comunque facenti capo all'Ente.

Ad avviso di questa Sezione, la spesa del personale dell'ufficio del piano sociale di zona costituisce spesa del personale "non escludibile" per nessuno degli Enti aderenti alla convenzione rilevato che quando il legislatore ha ritenuto di escludere dall'applicazione di una normativa vincolistica posta a tutela degli obiettivi di finanza pubblica, le spese aventi carattere sociale lo ha espressamente sancito come avvenuto con l'art. 1, comma 142, della L. 23/12/2005 n. 266 che sottraeva, ai fini dell'osservanza del patto di stabilità interno dell'esercizio 2006, dal complesso delle spese correnti proprio le spese di carattere sociale (Sezione Controllo Puglia, deliberazione n. 55/PAR/2010 dell'8/07/2010).

Passando all'esame del secondo quesito, il Collegio osserva che l'art. 9, comma 2 bis, del citato D. L. n. 78/2010 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, 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.*

Le Sezioni Riunite della Corte dei conti, con la deliberazione n. 51/CONTR/2011 del 4/10/2011, hanno evidenziato che la disposizione di cui all'art. 9, comma 2 bis è inserita in un complesso di norme volte a perseguire specifici obiettivi di riduzione della spesa pubblica, in specie quella complessiva del personale attraverso norme di contenimento della spesa di personale delle pubbliche

amministrazioni per modo che la riduzione di tale tipologia di spesa rappresenti uno specifico obiettivo vincolato di finanza pubblica al cui rispetto devono concorrere sia gli enti sottoposti al patto di stabilità che quelli esclusi, imponendo alle amministrazioni pubbliche uno specifico divieto all'incremento dei fondi delle risorse decentrate.

Pertanto, come rilevato dalla predetta deliberazione delle Sezioni Riunite, la *ratio* dell'art. 9, comma 2 bis, è dunque, quella di cristallizzare al 2010 il tetto di spesa relativo all'ammontare complessivo delle risorse presenti nei fondi unici che dovrebbero tendenzialmente essere destinate al trattamento accessorio del personale delle amministrazioni pubbliche, mentre sono da escludere dal tetto relativo alla contrattazione decentrata i compensi per l'avvocatura derivanti da condanna della controparte alle spese in giudizio nonché i compensi per la progettazione interna poiché queste sono le sole risorse di alimentazione dei fondi da ritenere non ricomprese nell'ambito applicativo dell'art. 9, comma 2-bis, in quanto destinate a remunerare prestazioni professionali tipiche di soggetti individuati o individuabili e che peraltro potrebbero essere acquisite attraverso il ricorso all'esterno dell'amministrazione pubblica con possibili costi aggiuntivi per il bilancio dei singoli enti (deliberazione n. 70/PAR/2012 del 13/06/2012).

Le Sezioni Riunite, con la successiva deliberazione n. 56/CONTR/11 del 2/11/2011, nel ribadire i principi già enunciati nella deliberazione n. 51/CONTR/2011, hanno ulteriormente precisato che *qualunque sia la fonte di finanziamento del fondo per la contrattazione, in particolare le risorse per sostenere le iniziative rivolte a migliorare la produttività, l'efficienza e l'efficacia dei servizi, non sono consentite deroghe a quanto disposto dall'art. 9 comma 2 bis e che chiara è l'intenzione del legislatore di ridurre la spesa di personale, anche attraverso il blocco delle risorse decentrate, blocco che non ammette in via generale alcuna deroga.*

Pertanto, le componenti variabili del trattamento accessorio, escluse dai limiti del comma 1 dell'art. 9 del D. L. n. 78/2010 per il loro carattere non fisso e continuativo, hanno il loro vincolo di incremento proprio nella disciplina dettata dal comma 2 bis del medesimo articolo, che va ad incidere sui fondi unici di amministrazione (SSRR, deliberazione n. 56/CONTR/2011 del 2/11/2011 e Sezione Puglia n. 127/PAR/2011 del 21/12/2011, n. 18/PAR/2012 del 14/02/2012).

Infine, si evidenzia che il principio di omnicomprensività della retribuzione sancito dall'art. 45 del D. Lgs. n. 165/2001 non consente l'erogazione di compensi al personale dipendente pubblico in aggiunta all'ordinaria retribuzione per compiti che rientrano nelle attività di ufficio.

Il divieto di percepire compensi, stabilito per i pubblici dipendenti assoggettati al regime dell'onnicomprendività del trattamento retributivo, opera inderogabilmente in tutti i casi in cui l'attività svolta dall'impiegato sia riconducibile a funzioni e poteri connessi alla di lui qualifica e all'ufficio ricoperto, corrispondenti a mansioni cui egli non possa sottrarsi perché rientranti nei normali compiti di servizio (TAR Campania, sentenza n. 146 del 25/01/2007).

Trattasi di un principio posto a garanzia del preminente interesse alla corretta ed oculata allocazione delle risorse, nonché a presidio degli equilibri di finanza pubblica (Sezione Giurisdizionale per la Puglia, sentenza n. 464 del 20/07/2010) e pertanto, ad avviso del Collegio, i compensi destinati al personale dipendente dell'ufficio di piano, non possono non tenere conto dell'osservanza del principio di omnicomprensività della retribuzione.

P Q M

Nelle su esposte considerazioni è il parere della Sezione.

Copia della presente deliberazione, sarà trasmessa, a cura del preposto al Servizio di supporto, al Sindaco del Comune di Castellana Grotte (BA).

Così deliberato in Bari, nella Camera di Consiglio del 31 gennaio 2013.

Il Relatore

F.to Stefania Petrucci

Il Presidente f.f.

F.to Michele Grasso

Depositata in Segreteria il 1 febbraio 2013
Il Direttore della Segreteria
F.to Marialuce Sciannameo