



REPUBBLICA ITALIANA

LA

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

nell'adunanza del 29 aprile 2013 composta da

Dott. Claudio IAFOLLA	Presidente
Dott.ssa Diana CALACIURA TRAINA	Consigliere
Dott. Giampiero PIZZICONI	Referendario
Dott. Tiziano TESSARO	Referendario
Dott. Francesco MAFFEI	Referendario relatore
Dott.ssa Francesca DIMITA	Referendario

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 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, modificato da ultimo con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 del 19 giugno 2008;

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 del 17 novembre 2010;

VISTA la richiesta di parere del Sindaco di Caldogno (VI) del 17 dicembre 2012, acquisita al prot. CdC n. 9210 del 18 dicembre 2012;

VISTA l'ordinanza n.53 del 2013 con la quale il Presidente di questa Sezione di controllo ha convocato la Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il magistrato relatore, Dott. Francesco Maffei;

FATTO

Il Sindaco del Comune di Caldogno, con la nota indicata in epigrafe, ha posto un quesito in ordine alla corretta rilevanza delle risorse derivanti da un finanziamento regionale, ai fini del rispetto degli obiettivi di finanza pubblica da parte degli enti sottoposti al patto di stabilità interno.

Infatti, il Comune, con popolazione di 11.000 abitanti, intende approvare una convenzione con la Regione Veneto per uno specifico progetto, finalizzato alla definizione di pratiche di esproprio per la costruzione del Bacino d'Invaso, necessario per la messa in sicurezza del Comune di Vicenza, mediante finanziamento con fondi regionali.

A questo proposito, il Sindaco fa presente che:

- il Comune non ha un Ufficio espropri e che, pertanto, il lavoro verrebbe svolto da impiegati tecnici e amministrativi del Comune, al di fuori del normale orario di servizio;

- le attività consistono succintamente nella: redazione degli stati di consistenza, su un territorio di superficie pari a circa 1.253.728 mq.; redazione di atti amministrativi da notificare agli interessati; liquidazione delle indennità di esproprio.

Il rappresentante dell'ente, pertanto, pone una serie di quesiti, di seguito indicati, relativi al finanziamento in questione:

a) se tale somma debba essere considerata spesa del personale, ai sensi dell'art.14, comma 7, del d.l. 31 maggio 2010, n.78, convertito dalla L. 30 luglio 2010, n. 122, essendo tale progetto finanziato non dal Comune, ma con un trasferimento di fondi dalla Regione;

b) se i compensi che verrebbero distribuiti al personale dipendente, possano considerarsi esclusi dal vincolo di cui all'art.9, comma 2 bis, del citato d.l. 78/2010, non essendo attività rese ordinariamente dal personale nei confronti della propria Amministrazione;

- se le modalità di corresponsione dei compensi al personale interessato debbano essere assoggettate alla contrattazione decentrata e, quindi, transitare per il fondo delle risorse decentrate ai sensi dell'art. 15, comma 1, lettera K), del CCNL 01/04/1999.

Il Sindaco, infine, precisa che la liquidazione ai dipendenti

interessati avverrebbe mediante progetti obiettivo, prevedendo un'entrata anche al Comune pari a circa il 10% del totale incamerato dalla Regione.

DIRITTO

La richiesta del Comune di Caldogno è stata formulata ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131.

In via preliminare, va affermata la sussistenza dei requisiti di ammissibilità, soggettivi ed oggettivi, per la formulazione dei pareri, secondo i criteri fissati dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, con atto di indirizzo del 27 aprile 2004 e con deliberazione n. 5/AUT/2006 del 10 marzo 2006.

Alla luce dei sopra richiamati criteri, la richiesta di parere in esame deve ritenersi soggettivamente ammissibile, con riguardo sia all'ente interessato a ricever il parere, cioè il Comune, sia all'organo che formalmente lo ha richiesto, il Sindaco, organo politico di vertice e rappresentante legale dell'Ente.

In ordine poi alla sussistenza dei requisiti oggettivi, occorre preliminarmente accertare se la richiesta di parere sia riconducibile alla materia della contabilità pubblica, nonché se sussistano o meno i requisiti di generalità ed astrattezza, unitamente alla considerazione che il quesito non può implicare valutazioni inerenti i comportamenti amministrativi da porre in essere, ancor più se connessi ad atti già adottati o comportamenti espletati.

Con riferimento al caso in questione, la Sezione ritiene sia riconducibile al concetto unitario di contabilità pubblica, delineato dalla richiamata delibera n. 54/2010 della Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte dei conti. Il quesito concerne, infatti, l'interpretazione di disposizioni di legge in materia di contenimento della spesa per il personale che, ai fini del coordinamento della finanza pubblica, impongono vincoli e limiti all'autonomia locale.

In ordine alla sussistenza degli altri requisiti di ammissibilità oggettiva, la Sezione ritiene che la richiesta di parere in esame presenti il carattere della generalità, nei limiti in cui potranno essere indicati principi utilizzabili anche da parte di altri enti, qualora insorgesse la medesima questione interpretativa; non interferisce con le funzioni di controllo o giurisdizionali svolte dalla magistratura contabile e neppure con un giudizio civile o amministrativo pendente.

La richiesta di parere è pertanto ammissibile e può essere esaminata nel merito.

In ordine al primo quesito, relativo alla riconducibilità delle risorse regionali del progetto finalizzato alla definizione delle pratiche di esproprio, nell'ambito della spese del personale rilevanti ex art. 14, comma 7, del d.l. 78/2010, il Collegio fa presente, innanzitutto, che con tale norma si è provveduto a riformulare l'art.1, comma 557, della legge 27 dicembre 2006, n. 296. Tale disposizione, in ordine agli enti sottoposti al rispetto del

patto di stabilità interno, stabilisce, tra l'altro, un obbligo generale di riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti, anche attraverso la parziale reintegrazione dei cessati ed il contenimento della spesa per il lavoro flessibile.

Con riferimento alla portata di questo vincolo, questa Sezione aderisce a quell'orientamento che considera nel computo generale delle spese di personale, rilevante ai fini del rispetto dei vincoli di finanza pubblica, anche le spese finanziate da terzi (vedi deliberazione di questa Sezione n. 102/2012/PAR, ma anche Sezione Lombardia, deliberazione n. 13/2012/PAR; Sezione Emilia Romagna, deliberazione n. 26/2013/PAR; Sezione Basilicata, deliberazione n. 170/2012/PAR).

Tale orientamento interpretativo trova fondamento in alcuni principi del bilancio previsti dall'art. 162, comma 1, del d. lgs. 18 agosto 2000, n. 267, ed in particolare i principi di unità, universalità e integrità del bilancio, come esplicitati nel documento *"Finalità e postulati dei principi contabili degli enti locali"* approvato dall'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali (vedi Sezione Basilicata, cit.), che si vanno di seguito ad illustrare.

Il principio dell'unità implica, infatti, che *"l'ente locale è una entità giuridica unitaria. Unitario, pertanto, deve essere il suo bilancio di previsione ed il rendiconto. I documenti contabili non possono essere articolati in maniera tale da destinare alcune fonti*

a determinati e specifici impieghi, salvo diversa disposizione normativa. Quindi il complesso delle entrate finanzia l'ente pubblico e serve a far fronte al complesso delle sue spese".

Il principio dell'universalità, poi, precisa che *"è necessario ricomprendere nel sistema di bilancio tutte le finalità e gli obiettivi di gestione, nonché i relativi valori finanziari, economici e patrimoniali riconducibili all'ente locale, al fine di fornire una rappresentazione veritiera e corretta dell'andamento dell'ente".*

Infine, il principio dell'integrità richiede che *"nel bilancio di previsione e nel conto del bilancio non vi siano compensazioni di partite. È quindi vietato iscrivere le entrate al netto delle spese sostenute per la riscossione e, parimenti, di registrare le spese ridotte delle correlate entrate".*

Inoltre, il principio contabile n. 1 approvato dall'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali, al paragrafo 50, precisa che le risorse, quali unità elementari delle entrate, *"sono indistintamente destinate ad essere impiegate nelle diverse attività di competenza dell'ente. Soltanto la legge può disciplinare la destinazione di risorse specifiche a particolari e precisate attività. Si tratta di risorse che individuano entrate aventi vincolo di specifica destinazione stabilito per legge. Per tutte le altre, vale il principio dell'unità del sistema di bilancio come enunciato dalla legge ed interpretato dal documento Finalità e postulati dei principi contabili degli enti locali".*

In questo senso, pertanto, è stato evidenziato come

l'obbligo di riduzione della spesa per il personale, non può prescindere dal criterio legale di contabilizzazione e rappresentazione in bilancio della stessa. Ciò comporta che, ad eccezione delle ipotesi, espressamente previste dalla legge, in cui il legislatore interviene per disciplinare direttamente la composizione degli aggregati di spesa rilevanti ai fini del rispetto dei vincoli di finanza pubblica (sottraendo od includendo determinate voci di spesa), e tolti i casi in cui la rappresentazione persegue finalità diversa da quella propria e tipica del sistema di bilancio degli enti locali, *“l'operazione di quantificazione deve essere condotta rimanendo aderenti ai criteri stabiliti per dare esatta e veritiera rappresentazione delle spese stesse nel sistema di bilancio dell'Ente. Diversamente opinando si dovrebbe ritenere che, per neutralizzare la rilevabilità contabile di parte delle spese di personale, sia sufficiente allocare la loro copertura finanziaria nelle risorse regionali apprestate a titolo di contributi al comune per quelle stesse spese”* (Sezione Basilicata deliberazione n. 89/2012/PAR).

Da queste considerazioni consegue che l'ente, nel ridurre la spesa complessivamente per il personale, deve considerare anche la spesa interamente finanziata tramite fondi regionali che non può essere, quindi, scomputata dal calcolo rilevante ai fini dell'art. 1, comma 557, della legge 296/2006, come riformato dall'art. 14, comma 7, del d.l. 78/2010.

Con riferimento, invece, al quesito relativo all'esclusione o

meno dai vincoli di cui all'art. 9, comma 2 bis, del citato d.l. 78/2010, dei compensi corrisposti al personale dipendente per le attività richieste dal predetto progetto finanziato dalla Regione, non ricomprese tra quelle svolte ordinariamente dal personale nei confronti dell'Amministrazione e svolte fuori dal normale orario di servizio, si fa presente che questa Sezione è intervenuta in più occasioni per precisare i principi che permettono di definire l'ambito applicativo della norma in questione e del relativo limite in essa previsto (vedi deliberazioni nn. 185/2012/PAR, 280/2012/PAR, 325/2012/PAR, 972/2012/PAR, 31/2013/PAR)

L'art. 9, comma 2 bis, del d.l. 78/2010 stabilisce 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'art. 1, comma 2, del d.lgs. 165/2001, non può superare il corrispondente importo dell'anno 2010 ed è, in ogni caso, automaticamente ridotto, in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio.

Si tratta di una previsione, inserita in un complesso di norme volte a perseguire specifici obiettivi di riduzione della spesa pubblica - nella specie, quella complessiva del personale - attraverso la quale il legislatore è intervenuto sulla dinamica della contrattazione integrativa, imponendo alle amministrazioni pubbliche uno specifico divieto anche all'incremento dei fondi delle risorse decentrate.

Nelle deliberazioni sopra citate, questa Sezione ha sostanzialmente ripreso e specificato i canoni ermeneutici affermati dalle Sezioni Riunite con la deliberazione n. 51/CONTR/2011, relativa proprio alla portata dei vincoli introdotti dall'art. 9, comma 2 bis. Secondo le Sezioni Riunite, tale disposizione è da considerarsi di stretta interpretazione; non sarebbero pertanto ammesse deroghe o esclusioni (cfr. anche deliberazione n. 285/2011 di questa Sezione) in quanto la regola generale voluta dal legislatore è quella di porre un limite alla crescita dei fondi della contrattazione integrativa, destinati alla generalità dei dipendenti dell'ente pubblico. Pertanto, il criterio ermeneutico, adottato dalla Corte con la citata delibera n. 51/CONTR/2011, è quello fondato sull'esclusione limite di cui all'art. 9, comma 2 bis, delle sole risorse di alimentazione destinate a remunerare prestazioni professionali tipiche di soggetti individuati o individuabili e che potrebbero essere acquisite attraverso il ricorso all'esterno dell'amministrazione pubblica, con possibili costi aggiuntivi per il bilancio dei singoli enti. Le Sezioni Riunite hanno, inoltre, specificato che, in questo caso, si tratterebbe di *"prestazioni professionali specialistiche, offerte da personale qualificato, in servizio presso l'amministrazione pubblica"*; peraltro, laddove le amministrazioni pubbliche non disponessero di tale personale interno qualificato, sarebbero costrette a ricorrere al mercato attraverso il ricorso a professionisti esterni, il tutto con possibili aggravii di costi per il

bilancio dell'ente interessato. Nella medesima decisione è stato, altresì, esemplificato che queste caratteristiche ricorrono per quelle risorse finalizzate ad incentivare prestazioni poste in essere per la progettazione di opere pubbliche, o che, comunque, afferiscono ad attività sostanzialmente finalizzate ad investimenti.

In questo senso, caratteristiche analoghe presentano anche le risorse che affluiscono al fondo per remunerare le prestazioni professionali dell'avvocatura interna.

Accanto a questo criterio, comunque, le Sezioni Riunite ne hanno affiancato un altro che concorre a delimitare l'ambito applicativo del citato art. 9, comma 2 bis, nel senso di comprendere, ai fini del computo del limite stabilito dal legislatore, quelle risorse che *"sono potenzialmente destinabili alla generalità dei dipendenti dell'ente, attraverso lo svolgimento della contrattazione integrativa"* (vedi, ad esempio, risorse derivanti dal recupero dell'ICI o da contratti di sponsorizzazione).

Sulla scorta dei due criteri ermeneutici sopra esposti, la Sezione ritiene che i fondi regionali destinati alla definizione di pratiche di esproprio, oggetto del quesito posto dal Comune di Caldogeno, concorrano nella determinazione dell'ammontare del fondo per il trattamento accessorio, al fine dell'applicazione del tetto di spesa di cui all'art. 9, comma 2 bis.

Infatti, da quanto riportato nella richiesta formulata dal Sindaco, non sembra che tali risorse siano destinate a retribuire prestazioni professionali tipiche di soggetti individuati o

individuabili. Anzi, si fa riferimento ad un'attività istituzionale che verrebbe svolta, genericamente, da impiegati tecnici ed amministrativi del Comune, riconducibili alle attività ordinarie di un Ufficio espropri di cui il Comune è però privo. Si tratterebbe, pertanto, di prestazioni che risulterebbero prive di quelle caratteristiche, enucleate dalla giurisprudenza della Corte dei conti, necessarie perché possano essere escluse dal limite del superamento del tetto del 2010. Di conseguenza, sembrerebbe che le risorse ad esse connesse, siano destinate alla generalità dei dipendenti dell'ente, coinvolti nel progetto.

Ai fini di una più completa disamina della questione, il Collegio considera anche l'ipotesi delle risorse c.d. in conto terzi, previste nelle circolari n. 12 del 15 aprile 2011 e n. 16 del 2 maggio 2012 del Ministero delle Finanze – Ragioneria Generale dello Stato. In tali documenti, dopo esser stato precisato che, ai fini della individuazione delle risorse oggetto della disposizione di cui all'art. 9, comma 2 bis, del D.L. 78/2010, *"occorre fare riferimento a quelle destinate al fondo per il finanziamento della contrattazione integrativa determinate sulla base della normativa contrattuale vigente del comparto di riferimento"*, si legge che *"rimangono escluse dalle suddette riduzioni le risorse derivanti da incarichi aggiuntivi (peraltro già sottoposti a specifiche misure limitative) e dai servizi resi dal personale in conto terzi, attesa la variabilità delle stesse e la correlazione al maggiore impegno richiesto al personale ed alle connesse responsabilità"*.

Nella citata circolare n. 16/2012, inoltre, con riferimento agli incarichi aggiuntivi effettuati dal personale in regime del cosiddetto "conto terzi" non soggetti al vincolo del rispetto dell'art. 9 comma 2-bis, si specifica che si tratta, in primo luogo, di *"incarichi da intendersi come commissionati e remunerati dall'esterno dell'Amministrazione. Attengono a questa fattispecie, a titolo esemplificativo, le risorse trasferite all'Amministrazione per incarichi nominativamente affidati a specifici dipendenti, le risorse trasferite dall'ISTAT per il censimento 2011, gli incrementi del fondo realizzati con risorse dell'Unione Europea (ove consentito dalla normativa contrattuale di livello nazionale) nonché, per i casi in cui tale attività non risulti ordinariamente resa dalle Amministrazioni; i proventi per nuove convenzioni per la quota conferita al fondo ai sensi dell'art. 43 comma 3 della legge n. 449/1997"*. Si tratta di ipotesi esemplificative che comunque esulano da quella in esame. Nella richiesta di parere, infatti, si fa riferimento ad attività (*"redazione degli stati di consistenza, redazione atti amministrativi da notificare agli interessati, liquidazione indennità di esproprio"*) che rientrano nelle ordinarie attività rese dall'Amministrazione – a prescindere dalla opportunità concreta che può avere la singola amministrazione di espletarla effettivamente (come nel caso di mancanza dell'Ufficio espropri) – da parte di una generalità di soggetti appartenenti alla amministrazione comunale, per i quali non sembra richiesta una particolare o specifica professionalità,

senza che questo implichi un *"servizio aggiuntivo"*, come espressamente richiesto dalla convenzione di cui al sopra citato art. 43, comma 3, della legge 449/1997.

Per quanto riguarda, infine, la possibilità per i compensi in argomento di transitare o meno per il fondo delle risorse decentrate, la Sezione fa presente che l'art. 15, comma 1, lett. k) del CCNL del comparto regioni ed Enti locali del 1 aprile del 1999, prevede che ciascun ente possa annualmente destinare alla attuazione della nuova classificazione del personale o per sostenere le iniziative rivolte a migliorare la produttività, l'efficienza e l'efficacia dei servizi, tra l'altro, *"le risorse che specifiche disposizioni di legge finalizzano alla incentivazione di prestazioni o di risultati del personale"*.

A questo proposito questa Sezione ha già avuto modo di osservare (deliberazione nn. 513/2012/PAR e 972/2012/PAR, cit.) che alla luce del quadro vincolistico vigente in materia di riduzione della spesa per il personale, le risorse destinate al trattamento accessorio, sia nella sua parte stabile sia in quella variabile (anche con riferimento alla parte di cui di cui all'art. 15, comma 1, lett. k) CCNL del 1999) sono comunque soggette alle disposizioni limitative dell'art. 9, comma 2 bis – che impone un vicolo di carattere strutturale al complesso della retribuzione accessoria dell'intero ente – e dell'art. 40, comma 3 quinquies, del D lgs 165/2001 che consente di destinare *"risorse aggiuntive alla contrattazione integrativa, nei limiti stabiliti dalla*

contrattazione nazionale e nei limiti dei parametri di virtuosità fissati per la spesa di personale dalle vigenti disposizioni, in ogni caso nel rispetto dei vincoli di bilancio e del patto di stabilità e di analoghi strumenti del contenimento della spesa".

Chiarito quanto sopra, il Collegio fa comunque presente che i compensi previsti dalla convenzione regionale di cui si argomenta, così come presentati nella richiesta di parere, non risultano previsti da *"specifiche disposizioni di legge finalizzati alla incentivazione di prestazioni o di risultati personale"* e pertanto, non sono da considerarsi comprese nella previsione di cui all'art. 15, comma 1, lett. k), del CCNL del 1999.

PQM

La Sezione regionale di controllo per il Veneto rende il parere nei termini sopra indicati.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, al Sindaco del Comune di Caldogno.

Così deliberato in Venezia, nella Camera di Consiglio del 29 aprile 2013.

Il Relatore
f.to Dott. Francesco Maffei

Il Presidente
f.to Dott. Claudio Iafolla

Depositato in Segreteria il 30/04/2013

IL DIRETTORE DI SEGRETARIA
f.to Dott.ssa Raffaella Brandolese