

REPUBBLICA ITALIANA

LA

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 27 luglio 2012, composta da:

Cons. Diana CALACIURA TRAINA Presidente f.f.

Dott. Giampiero PIZZICONI 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 la 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" , e 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;

VISTA la delibera delle Sezioni riunite in sede di controllo n.54/2010, riguardante gli indirizzi ed i criteri per l'individuazione della nozione di "contabilità pubblica", di cui all'art.7, comma 8, legge n.131/2003;

VISTA la richiesta in data 8 maggio 2012 del Sindaco del Comune di Brendola, acquisita al protocollo CdC 0003353-16/05/2012-SC_VEN-T97-A;

VISTA l'ordinanza n. 38/2012 con la quale il Presidente f.f. ha convocato la Sezione per l'odierna adunanza;

UDITO il magistrato relatore Ref. Giampiero Pizziconi,

FATTO

La richiesta di parere, presentata dal Sindaco del Comune di Brendola, ha ad oggetto diversi quesiti che si possono di seguito sintetizzare:

1. se, nel caso di mancato rispetto nell'anno 2011 della riduzione della spesa del personale rispetto a quella dell'anno precedente (2010), la conseguente sanzione relativa al blocco delle assunzioni e delle integrazioni del fondo per le risorse decentrate sia da riferirsi solamente all'anno successivo lo sfioramento (2012) o *"si protragga di anno in anno fino al rispetto dell'anno "iniziale"(2010)*;
2. se la mancata integrazione del fondo per le risorse decentrate nell'anno del mancato rispetto di riduzione della spesa di personale riguardi anche le risorse ex art. 15 comma 1, lettera K, del C.C.N.L., 01/04/1999 (*"Incentivi per la progettazione", "Incentivi per il recupero ICI"*). L'ente in caso di risposta affermativa, chiede se la mancata integrazione delle stesse risorse di cui alla lettera K, citata, sia da considerare nel suo valore assoluto ovvero per il solo valore eccedente quello indicato nel fondo per le risorse decentrate dell'anno precedente;
3. se, ai fini del rispetto del limite di cui all'art. 9 comma 2bis del D.L. 78/2010, si debbano considerare anche le economie realizzate con l'attuazione dei c.d. piani di razionalizzazione, ai sensi dell'art. 16, commi 4-6, del DI n. 98/2011, visto il beneficio in termini assoluti che deriva al bilancio dell'ente e destinabili fino ad un massimo del 50% del loro ammontare accertato alla contrattazione integrativa. L'ente chiede, inoltre, se tali economie possano essere destinate al fondo per le risorse decentrate nell'anno successivo a quello all'avvenuto superamento delle spese di personale (superamento nel 2011, sanzione nel 2012) di cui all'articolo 1, comma 557, della legge 296/2006;
4. se, alla luce del mancato rispetto nell'anno (2011) della riduzione della spesa del personale rispetto a quella dall'anno precedente (2010), come considerare nell'anno 2013, ai fini dei vincoli sulla spesa di personale, le spese relative alle elezioni comunali (i cui oneri, a differenza delle altre consultazioni elettorali, sono spese di personale non soggette a rimborso da parte del Ministero dell'interno, Regione e Provincia), nell'ipotesi in cui nel 2012 ovvero nello stesso 2013 l'Ente non rispetti il limite di cui al comma 557 citato.

In relazione ai richiamati quesiti l'ente richiedente prospetterebbe le seguenti soluzioni interpretative:

- quanto al primo quesito: *"che oggetto di osservazione resti l'anno precedente e, quindi, l'anno sanzionato rimanga solo il 2011, come stabilito dall'art. 14, comma 7, del D.L. 78 del 31/05/2010"*;
- in relazione al secondo quesito che le *"componenti art. 15, comma 1, lettera K, del Ccnl 01/04/1999 ("Incentivi per la progettazione", "Incentivi per il recupero ICI") sono risorse distribuibili ai dipendenti in quanto non comprese nel monitoraggio di cui al comma 557 dell'art. 1 della L. 296/2006 e, quindi, non soggette al tetto del fondo risorse decentrate anno 2010 ai sensi del D.L. 78/2010, art. 9, comma 2-bis. Per la medesima motivazione, possono essere riconosciute anche in misura superiore a quelle risultanti nell'anno 2010"*;
- quanto al terzo quesito: che le *"economie realizzate con l'attuazione dei c.d. piani di razionalizzazione ai sensi dell'art. 16, commi 4-6 del D.L. n. 98/2011, visto il beneficio in termini assoluti che deriva al bilancio dell'ente, possono essere destinate fino ad un 'massimo del 50% del loro ammontare accertato alla contrattazione integrativa, escludendo tali risorse sia dal campo di applicazione dell'art. 9, comma 2bis, del D.L. 78/2010, sia dal divieto di destinazione delle risorse alla contrattazione imposto in caso di mancato rispetto del comma 557, citato"*;
- In relazione all'ultimo quesito che: *"Le spese per le consultazioni comunali comportano spese per il personale dell'ente non comprimibili e potranno essere sostenute dall'ente anche se l'ente non ha raggiunto l'obiettivo di riduzione della spesa di personale"*.

DIRITTO

La richiesta sotto il profilo soggettivo è ammissibile, in quanto trasmessa con nota a firma del Sindaco, rappresentante legale dell'Ente, ai sensi dell'art.50 del d.lgs. n. 267/2000 (di seguito T.U.E.L.).

In ordine poi al requisito oggettivo, occorre preliminarmente accertare se la richiesta di parere sia riconducibile alla materia della contabilità pubblica.

Sul punto, sono di ausilio gli indirizzi ed i criteri generali approvati con le deliberazioni del 27 aprile 2004 e del 10 marzo 2006 dalla Sezione delle Autonomie, che restringono l'ambito oggettivo alla normativa e ai relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, compresi, in particolare, la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziario – contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli.

Al riguardo, le Sezioni riunite della stessa Corte, in sede di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art. 17, comma 31 del d.l. 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009 n. 102, , con delibera n. 54 del 17 novembre 2010, hanno delineato un concetto unitario della nozione di contabilità pubblica, ai fini della funzione consultiva, riferito "al sistema di principi e norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici".

Per completezza, le Sezioni riunite hanno aggiunto che la funzione consultiva sarebbe incompleta se non potesse svolgersi anche nei confronti di quesiti connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche. Pertanto ulteriori materie estranee, nel loro nucleo originario, alla "*contabilità pubblica*", in una visione dinamica che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri, possono ritenersi ad essa riconducibili.

Ciò però, limitatamente alle questioni che riflettono problematiche interpretative strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di contenimento della spesa ed idonei a ripercuotersi sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui relativi equilibri di bilancio.

Nel caso di specie, la richiesta di parere in esame è da ritenersi ammissibile vertendo su questioni aventi ad oggetto l'applicazione e l'interpretazione di norme il cui obiettivo è la riduzione della spesa del personale degli enti locali e la cui applicazione ha un diretto riflesso sulla formazione e gestione dei bilanci pubblici.

1. Venendo all'esame del primo quesito, l'ente chiede se nel caso di mancato rispetto nell'anno 2011 dell'obbligo di riduzione della spesa del personale rispetto a quella dell'anno precedente (2010) previsto dall'articolo 1, comma 557 della Legge 296/2006, le conseguenti sanzioni relative al blocco delle assunzioni e delle integrazioni del fondo per le risorse decentrate siano da riferirsi solamente all'anno successivo lo sfioramento (2012) o "*si protraggano di anno in anno fino al rispetto dell'anno "iniziale"*"(2010).

Come noto l'articolo 1, comma 557 ter della legge 296/2006 rubricata "*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)*", nell'attuale formulazione prevede che: "*ai fini del concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, gli enti sottoposti al patto di stabilità interno assicurano la riduzione delle spese di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali, garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale, con azioni da modulare nell'ambito della propria autonomia e rivolte, in termini di principio, ai seguenti ambiti prioritari di intervento: a) riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti, attraverso parziale reintegrazione dei cessati e contenimento della spesa per il lavoro flessibile; b) razionalizzazione e snellimento delle strutture burocratico-amministrative, anche attraverso accorpamenti di uffici con l'obiettivo di ridurre l'incidenza percentuale delle posizioni dirigenziali in organico; c) contenimento delle dinamiche di crescita della contrattazione integrativa, tenuto anche conto delle corrispondenti disposizioni dettate per le amministrazioni statali.....". Il ricordato vincolo di spesa viene ulteriormente rafforzato dalle disposizioni che si rinviengono nell'art. 76, comma 7, del D.L. n. 112/2008 come risultante dalle diverse modifiche apportate di recente (art. 14, comma 9, D.L. 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla L. 30 luglio 2010, n. 122; art. 1, comma 118, L. 13 dicembre 2010, n. 220; art. 20, comma 9, D.L. 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla L. 15 luglio 2011, n. 111; dall'art. 4, comma 103, lett. a), L. 12 novembre 2011, n. 183; dall'art. 28, comma 11-quater, D.L. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla L. 22 dicembre 2011, n. 214; articolo 4-ter, comma 10, del D.L. 2 marzo 2012, n. 16, norma inserita in sede di conversione con legge 26 aprile 2012, n.44). L'ultima formulazione di detta norma prevede nel primo periodo che "*è fatto divieto agli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 50% delle spese correnti di**

procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale; i restanti enti possono procedere ad assunzioni di personale nel limite del 40 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente". Dal quadro normativo così delineato, emerge che i principi generali che ispirano il legislatore in materia di personale degli enti locali sono due.

Il primo, di limitazione di spesa, è quello per cui gli enti locali devono assicurare la riduzione della spesa del personale (commi 557, 557 bis e 557 ter dell'art. 1 della legge 296/2006). I principi indicati dal comma 557 citato non sono meri obiettivi che devono perseguire gli enti locali, bensì si connotano come veri e propri vincoli, la cui violazione, ai sensi del comma 557 ter, fa scattare la sanzione del divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, nonché di stipulare contratti elusivi di tale divieto (comma 4 dell'art. 76 del D.L. n. 112/2008). In altri termini, dall'introduzione della sanzione *de qua* si deve desumere che i principi indicati dal legislatore non sono meramente orientativi per gli enti locali, ma rappresentano dei vincoli puntuali che gli enti medesimi devono rispettare. Tali norme sono immediatamente applicabili a partire dalla data di entrata in vigore del D.L. 78/2010 (31 maggio 2010).

Il secondo principio è quello, che riguarda tutti gli enti, per cui l'obbligo di ridurre il tetto di spesa del personale deve essere posto in relazione al volume generale delle spese correnti dell'ente locale (art. 76, comma 7 nell'attuale formulazione, del D.L. n. 112/08, come convertito nella 6 agosto 2008 n. 133) purché ciò non determini comunque un aumento del volume della voce della spesa per il personale in termini assoluti (art. 1, comma 557, della legge 296/2006).

La mancata riduzione della spesa del personale rispetto a quella degli esercizi precedenti collide con il disposto di cui al novellato comma 557 della legge 296/2006 e con l'attuale formulazione dell'articolo 76, comma 7 del d.l. 112/2008. Infatti, l'ente è tenuto al rispetto di entrambi i principi sopra richiamati in materia di spese per il personale (riduzione della spesa del personale e limite percentuale di detta spesa sulle spese correnti) per non incorrere nelle sanzioni di cui al richiamato art. 76, commi 4 e 7.

Il Collegio ha già affermato che la riduzione della spesa di personale rappresenti, dunque, uno specifico obiettivo di finanza pubblica al cui rispetto devono concorrere sia gli enti sottoposti al Patto di stabilità che quelli esclusi, in guisa che l'obiettivo di contenimento e riduzione della spesa di personale non sia più da considerare mera espressione di un principio di buona gestione al quale tendere, ma rappresenti un vero e proprio obiettivo vincolato dalla cui violazione discende, a titolo di sanzione, il divieto di assunzione (cfr. questa Sezione, deliberazione n.154/2010/PAR).

La norma che detto obiettivo pone è, dunque, norma di carattere imperativo, non derogabile (cfr. Sezione Controllo Lombardia, delibere nn. 881/PAR del 16.9.2010 e 882/PAR/2010 del 21.9.2010).

La sezione rammenta, poi, che l'articolo 40, comma 3 quinquies, primo e secondo periodo, del D.Lgs. 30-3-2001 n. 165 recante *"Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche"* (di seguito d.lgs 165/2001), prevede che *"La contrattazione collettiva nazionale dispone, per le amministrazioni di cui al comma 3 dell'articolo 41, le modalità di utilizzo delle risorse indicate all'articolo 45, comma 3-bis, individuando i criteri e i limiti finanziari entro i quali si deve svolgere la contrattazione integrativa. Le regioni, per quanto concerne le proprie amministrazioni, e gli enti locali possono 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..."*. Dalle previsioni di detto articolo viene in debita evidenza come il percorso di risanamento dei conti pubblici avviato negli ultimi anni da parte del legislatore nazionale ha influenzato non solo la produzione normativa in materia di pubblico impiego, caratterizzata dalla sempre più frequente introduzione di vincoli di spesa ed assunzionali, ma anche i contenuti economici (in riduzione) delle ultime contrattazioni collettive nazionali.

Le richiamate disposizioni vincolistiche contenute nel d.lgs 165/2001 in materia di personale delle pubbliche amministrazioni sono improntate, da un lato, alla correlazione degli incrementi retributivi alla produttività, nell'ambito di una finalità di ottimizzazione del lavoro pubblico e dell'efficienza della pubblica amministrazione, dall'altro lato, al rispetto dei vincoli finanziari che derivano allo Stato italiano dall'appartenenza alla Comunità europea.

Proprio in relazione a tale angolo visuale deve essere letta la disposizione del comma 3 quinquies dell'articolo 40 del d.lgs 165/2001 nella parte in cui prevede che i presupposti necessari per l'eventuale integrazione delle risorse destinate alla contrattazione integrativa siano costituiti dai *"...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"*. La richiamata previsione, in quanto inserita nel d.lgs 165/2001 che costituisce un vero e proprio "statuto del pubblico impiego", assume carattere di norma di portata generale ed impone una ricaduta di natura strutturale sulla politica di bilancio dell'ente anche in sede programmatica: aspetti quelli da ultimo evidenziati tali da determinare un rigido obbligo di osservanza da parte delle pubbliche amministrazioni. Appare evidente che la mancata riduzione della spesa del personale, in applicazione dei vincoli di cui al richiamato comma 557, non possa considerarsi parametro di "virtuosità" per gli enti locali ai sensi del richiamato articolo 40, comma 3 quinquies, del d.lgs 165/2001: ciò, anche perché in tal modo non si concorrerebbe ad un "contenimento della spesa" (complessiva) dell'ente ai sensi della medesima disposizione. Ritiene, altresì, il Collegio che nell'ambito del rispetto degli *"strumenti di contenimento della spesa"* di cui al richiamato comma 3 quinquies vada annoverato anche il rapporto tra spesa del personale e spesa corrente dell'ente previsto dall'articolo 76, comma 7 del d.l. 112/2008 nell'attuale formulazione.

E' di chiara evidenza, dunque, il quadro delle limitazioni che devono essere applicate agli enti locali nell'anno successivo a quello della mancata riduzione della spesa del personale rispetto a quella dei precedenti esercizi in applicazione dell'articolo 1, comma 557 ter della Legge 296/2006: il divieto di procedere a qualunque forma di assunzione. Divieto che va esteso anche alle modalità alla stessa alternativa tra le quali vanno considerate le maggiori prestazioni lavorative o il maggior impegno professionale delle risorse umane in servizio, i cui maggiori oneri sono coperti dalle risorse decentrate di parte variabile (cfr questa Sezione, deliberazione n. 280/2012/PAR e Sezione Piemonte, deliberazione n. 29/2012/PAR).

Alla luce di dette considerazioni ed in relazione al primo quesito prospettato la Sezione conclusivamente ritiene che:

- allo sfioramento da parte dell'ente nell'anno 2011 della spesa di personale, ai sensi del comma 557 ter, consegue il divieto di assunzioni: divieto che in base al chiaro dato testuale della disposizione non può che ritenersi operante solo nell'anno successivo a quello della violazione;
 - inoltre, in forza dei richiamati principi, le possibilità concrete di integrare le risorse finanziarie destinate alla contrattazione decentrata integrativa, vanno anch'esse subordinate al rispetto del vincolo di riduzione della spesa di personale rispetto a quella degli esercizi precedenti (cfr. questa Sezione deliberazione n. 403/2012/PAR) in coerenza con i vincoli delineati dall'art. 1, comma 557 della Legge n. 296/2006 e con le previsioni di cui all'articolo 40 comma 3 quinquies del d.lgs 165/2001. In detta operazione integrativa vanno, comunque, osservate le disposizioni di natura contrattuale.
1. Con il secondo quesito il comune di Brendola chiede se la mancata integrazione del fondo per le risorse decentrate nell'anno dell'inosservanza dell'obbligo di riduzione della spesa di personale riguardi anche le risorse ex art. 15 comma 1, lettera k), del C.C.N.L. del 1 aprile 1999. L'ente in caso di risposta affermativa, chiede se la mancata integrazione delle stesse risorse di cui alla lettera k), citata, sia da considerare nel suo valore assoluto ovvero per il solo valore eccedente quello indicato nel fondo per le risorse decentrate dell'anno precedente.

Come noto, l'articolo 15 del C.C.N.L. del comparto Regioni ed enti locali del 4 aprile 1999 rubricato *"Risorse per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività"* prevede che *"1.Presso ciascun ente, a decorrere dal 1.1.1999, sono annualmente destinate alla attuazione della nuova classificazione del personale, fatto salvo quanto previsto nel comma 5,*

secondo la disciplina del C.C.N.L. del 31.3.1999, nonché a sostenere le iniziative rivolte a migliorare la produttività, l'efficienza e l'efficacia dei servizi, le seguenti risorse:..... k) le risorse che specifiche disposizioni di legge finalizzano alla incentivazione di prestazioni o di risultati del personale, da utilizzarsi secondo la disciplina dell'art. 17.....".

Sul punto la Sezione ritiene necessario evidenziare che, alla luce del quadro normativo vincolistico vigente in materia di riduzione della spesa del personale degli enti locali, le risorse destinate alla corresponsione del trattamento accessorio sono soggette alle seguenti disposizioni limitative:

- una contenuta nell'articolo 9, comma 2 bis, del d.l. 78/2010 convertito in legge 122/2010, di carattere strutturale (sulla cui portata applicativa si vedano le deliberazioni di questa Sezione, n. 285/2011/PAR e di recente le deliberazioni n. 280, 325 E 437/2012/PAR nonché la deliberazione delle Sezioni Riunite n. 51/CONTR/2011), che impone un tetto complessivo invalicabile al trattamento accessorio erogabile dall'ente (importi impegnati nell'esercizio 2010) laddove *"la regola ivi prevista impone alle amministrazioni pubbliche uno specifico divieto all'incremento dei fondi delle risorse decentrate, stabilendo in particolare non un tetto alle singole retribuzioni (come nella fattispecie del comma 2 del citato art.9) bensì un tetto al complesso della retribuzione accessoria dell'intero Ente"*(questa Sezione deliberazioni nn. 174/2010/PAR e 194/2011/PAR);
- l'altra rinvenibile nella citata disposizione di cui all'articolo 40, comma 3 quinquies, del d.lgs 165/2001 che consente di poter 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..."* e la cui portata applicativa è stata chiaramente evidenziata nel precedente punto 1.

Proprio in relazione all'applicazione, in combinato disposto, delle due disposizioni testè citate va risolto il quesito prospettato dal comune di Brendola.

La mancata riduzione della spesa del personale in violazione dell'articolo 1, comma 557 ter della Legge 296/2006, rispetto a quella dei precedenti esercizi determina, in applicazione del richiamato art. 40 comma 3 quinquies, l'impossibilità di incrementare il trattamento accessorio complessivo del personale dell'ente ivi comprese le risorse previste dall'articolo 15, lettera k), del C.C.N.L. del comparto Regioni ed enti locali del 1 aprile 1999. Con la conseguenza che dette risorse non potranno superare l'ammontare, in termini assoluti, relativo all'anno precedente a quello nel quale si è verificata la mancata riduzione della spesa del personale (nel caso in specie l'importo dell'anno 2010). Il Collegio, inoltre, evidenzia come in applicazione del vincolo di cui al richiamato articolo 9 comma 2 bis del d.l. 78/2010, al di fuori delle risorse che sono da considerarsi "sterilizzate" ai fini dell'operatività di detto vincolo (individuate nella deliberazione delle Sezioni Riunite n. 51/CONTR/2011 e nelle recenti deliberazioni di questa Sezione n. 280 e 325/2012/PAR), gli enti anche volendo integrare le risorse per la contrattazione decentrata non possono, comunque, superare gli importi delle risorse destinate al trattamento accessorio (tra le quali si annoverano anche quelle del fondo di cui all'articolo 15 del ricordato C.C.N.L del 1 aprile 1999), impegnati nel corso dell'esercizio 2010.

1. Con il terzo quesito il comune di Brendola chiede se, ai fini del rispetto del limite di cui all'art. 9 comma 2 bis del d.l. 78/2010, si debbano considerare anche le economie realizzate con l'attuazione dei c.d. Piani di razionalizzazione, ai sensi dell'art. 16, commi 4-6, del DL n. 98/2011 e se tali economie possano essere destinate al fondo per le risorse decentrate nell'anno successivo a quello dell'avvenuto superamento delle spese di personale (superamento nel 2011, sanzione nel 2012) di cui all'articolo 1, comma 557, della legge 296/2006.

Sul punto, il Collegio evidenzia come il d.l. 6 luglio 2011 n. 98 recante *"Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria"* convertito con modificazioni in Legge 15 luglio 2011, n. 111, all'articolo 16, rubricato *"Contenimento delle spese in materia di impiego pubblico"*, quarto comma prevede che: *"Fermo restando quanto previsto dall'[articolo 11](#), le amministrazioni di cui all'[articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165](#), possono adottare entro il 31 marzo di ogni anno piani*

triennali di razionalizzazione e riqualificazione della spesa, di riordino e ristrutturazione amministrativa, di semplificazione e digitalizzazione, di riduzione dei costi della politica e di funzionamento, ivi compresi gli appalti di servizio, gli affidamenti alle partecipate e il ricorso alle consulenze attraverso persone giuridiche. Detti piani indicano la spesa sostenuta a legislazione vigente per ciascuna delle voci di spesa interessate e i correlati obiettivi in termini fisici e finanziari". Nel successivo quinto comma viene disposto che "In relazione ai processi di cui al comma 4, le eventuali economie aggiuntive effettivamente realizzate rispetto a quelle già previste dalla normativa vigente, dall'[articolo 12](#) e dal presente articolo ai fini del miglioramento dei saldi di finanza pubblica, possono essere utilizzate annualmente, nell'importo massimo del 50 per cento, per la contrattazione integrativa, di cui il 50 per cento destinato alla erogazione dei premi previsti dall'[articolo 19 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150](#). La restante quota è versata annualmente dagli enti e dalle amministrazioni dotati di autonomia finanziaria ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato. La disposizione di cui al precedente periodo non si applica agli enti territoriali e agli enti, di competenza regionale o delle provincie autonome di Trento e di Bolzano, del SSN. Le risorse di cui al primo periodo sono utilizzabili solo se a consuntivo è accertato, con riferimento a ciascun esercizio, dalle amministrazioni interessate, il raggiungimento degli obiettivi fissati per ciascuna delle singole voci di spesa previste nei piani di cui al comma 4 e i conseguenti risparmi. I risparmi sono certificati, ai sensi della normativa vigente, dai competenti organi di controllo. Per la Presidenza del Consiglio dei Ministri e i Ministeri la verifica viene effettuata dal Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato per il tramite, rispettivamente, dell'UBRRAC e degli uffici centrali di bilancio e dalla Presidenza del Consiglio – Dipartimento della funzione pubblica".

Mentre nel sesto comma si prevede che "I piani adottati dalle amministrazioni sono oggetto di informazione alle organizzazioni sindacali rappresentative".

Le disposizioni testè citate introducono, dunque, una nuova modalità di incremento delle risorse destinate alla contrattazione integrativa mediante l'utilizzo del 50% delle "eventuali economie aggiuntive effettivamente realizzate rispetto a quelle già previste dalla normativa vigente di cui il 50 per cento destinato alla erogazione dei premi previsti dall'[articolo 19 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150](#)". Il comune di Brendola chiede preliminarmente se dette economie aggiuntive rientrino nel tetto previsto per il trattamento accessorio previsto dal richiamato articolo 9, comma 2 bis.

Sul punto, la Sezione afferma che le risorse derivanti dalle economie conseguenti all'applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 16 commi da 4 a 6 del d.l. 98/2011 non sono soggette al vincolo di cui all'articolo 9, comma 2 bis, assumendo rispetto a detto vincolo una sorta di "autonomia", per i motivi di seguito evidenziate.

a) Un primo elemento a favore della tesi della non inclusione delle risorse derivanti dai risparmi di spesa conseguenti all'attuazione dei Piani di razionalizzazione nel tetto imposto dall'articolo 9, comma 2 bis deve desumersi dalla formulazione della disposizioni in esame ed in particolare dal comma 5 laddove si prevede che possono essere utilizzate annualmente per la contrattazione integrativa, nell'importo massimo del 50 per cento, "le eventuali economie aggiuntive effettivamente realizzate rispetto a quelle già previste dalla normativa vigente...". Il legislatore ha dunque testualmente distinto dette economie da quelle già previste dalla "normativa vigente" all'atto di entrata in vigore del d.l. 98/2011: appare evidente che tra le economie di spesa già realizzate in base alla vigente normativa possono ben annoverarsi quelle derivanti dall'applicazione dell'articolo 9, comma 2 bis del d.l. 78/2010.

b) Vi è poi una questione di ordine interpretativo che emerge ponendo in relazione gli effetti applicativi della disposizione vincolistica di cui all'articolo 9, comma 2 bis del d.l. 78/2010 e quelli derivanti dall'attuazione dei commi da 4 a 6 dell'articolo 16 del d.l. 98/2011: appare evidente che gli effetti incrementali, sulle risorse destinate alla contrattazione accessoria, delle economie derivanti dai Piani di razionalizzazione verrebbero meno se le dette risorse fossero soggette al tetto complessivo imposto dall'articolo 9 comma 2 bis. L'apparente antinomia tra le due disposizioni non può che essere risolta con l'applicazione del principio cronologico in base al quale *lex posterior derogat priori*. In tal senso non depone solo l'argomento cronologico (il d.l. 98/2011 è stato emanato a oltre un anno di distanza dal d.l. 78/2010), ma anche la stessa *ratio* della disposizione di cui

all'articolo 16 che tende a garantire un chiaro vincolo di destinazione (incremento delle risorse destinate alla contrattazione collettiva integrativa ed alla produttività dei dipendenti pubblici) alla metà delle economie ottenute dai Piani triennali di razionalizzazione.

c) Altro argomento a favore della tesi della esclusione delle economie di cui trattasi dal vincolo dell'articolo 9, comma 2 bis, sembra trarsi dalla disposizione di cui all'articolo 6, comma 1, del d.lgs 1 agosto 2011 n. 141 recante *“Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni, a norma dell'articolo 2, comma 3, della legge 4 marzo 2009, n. 15”* che prevede testualmente: *“1. La differenziazione retributiva in fasce prevista dagli articoli 19, commi 2 e 3, e 31, comma 2, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, si applica a partire dalla tornata di contrattazione collettiva successiva a quella relativa al quadriennio 2006-2009. Ai fini previsti dalle citate disposizioni, nelle more dei predetti rinnovi contrattuali, possono essere utilizzate le eventuali economie aggiuntive destinate all'erogazione dei premi dall'articolo 16, comma 5, del DI n. 98 del 6 luglio 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 111 del 15 luglio 2011”*. La previsione dell'utilizzabilità delle economie realizzate con i Piani di razionalizzazione, nelle more dei rinnovi contrattuali, per *“l'erogazione dei premi”* in applicazione dell'articolo 16, comma 5, del DI n. 98 del 6 luglio 2011 non appare infatti coerente con la sottoposizione di dette risorse al limite di cui all'articolo 9, comma 2 bis che, come evidenziato, riguarda tutto il trattamento accessorio. Ove il legislatore avesse voluto serrare oltremodo i vincoli, rendendo congiuntamente applicabili le due disposizioni limitative, avrebbe potuto utilizzare una clausola di salvaguardia della norma già vigente, utilizzando espressioni del tipo *“fermo restando quanto previsto dall'art. 9, comma 2 bis, del DL 78/2010”*.

Il Collegio, affermata l'esclusione delle risorse destinate alla contrattazione, derivanti dal 50% delle economie conseguenti all'attuazione dei Piani di razionalizzazione, dal vincolo dell'articolo 9, comma 2 bis del d.l. 78/2010 è chiamato a risolvere l'ulteriore questione prospettata dall'ente che può di seguito sintetizzarsi: se tali economie possano essere destinate al fondo per le risorse decentrate nell'anno successivo a quello dell'avvenuto superamento delle spese di personale, anno nel quale spiega effetti la sanzione di cui all'articolo 1, comma 557 ter, della legge 296/2006.

In pratica si tratta di accertare se la richiamata *“autonomia”* delle risorse destinate alla contrattazione integrativa derivanti dalle economie dei Piani di razionalizzazione rispetto al tetto di spesa fissato dall'articolo 9, comma 2 bis, abbia analogia caratteristica anche nei confronti dell'operatività della sanzione prevista dall'articolo 1 dal comma 557 ter della legge 296/2006 in caso di mancata riduzione della spesa di personale rispetto a quella degli esercizi precedenti.

Ritiene il Collegio che detta autonomia, seppur operante nei confronti del tetto di cui all'articolo 9, comma 2 bis, non può ritenersi ammissibile nel caso in cui l'ente non abbia conseguito la riduzione della spesa di personale rispetto a quella degli anni precedenti incorrendo nella sanzione di cui al comma 557 ter. Osterebbero, infatti, a tale possibilità oltre i motivi già evidenziati nel precedente punto 2 della presente deliberazione, anche il fatto che l'articolo 40, comma 3 quinquies, come già evidenziato, in quanto inserito nel d.lgs 165/2001 che costituisce un vero e proprio *“statuto del pubblico impiego”*, assume carattere di norma di portata generale ed impone una ricaduta di natura strutturale sulla politica di bilancio dell'ente anche in sede programmatica. Gli aspetti da ultimo evidenziati escludono la possibilità che la metà delle economie derivanti dai Piani di razionalizzazione possano egualmente incrementare le risorse destinate alla contrattazione decentrata anche in costanza di operatività dell'effetto sanzionatorio di cui all'articolo 1 comma 557 ter della Legge 296/2006 e del conseguente effetto preclusivo a detto incremento, conseguente all'applicazione dei vincoli dell'articolo 40, comma 3 quinquies del d.lgs 165/2001.

1. Con il quarto e conclusivo quesito il comune di Brendola alla luce del mancato rispetto nell'anno (2011) della riduzione della spesa del personale rispetto a quella dell'anno precedente (2010), chiede come considerare nell'anno 2013, ai fini dei vincoli sulla spesa di personale, le spese relative alle elezioni comunali (i cui oneri, a differenza delle altre consultazioni elettorali, sono spese di personale non soggette a rimborso da parte del Ministero dell'interno, Regione e Provincia), nell'ipotesi in cui nel 2012 ovvero nello stesso 2013 l'Ente non rispetti il limite di cui al comma 557 citato.

Sul punto la Sezione evidenzia che le spese destinate a retribuire il personale dell'ente impegnato nelle procedure elettorali vanno complessivamente incluse nelle voci di spesa del personale prese in considerazione dall'articolo 1, comma 557 della Legge 296/2006. Infatti, come ben evidenziato da questa Corte (Sezione regionale di controllo per la Lombardia deliberazione n. 198/2012/PAR, "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. Non si tratta naturalmente di figure ontologicamente diverse, ma di aggregazioni che possono essere suscettibili di diversa composizione. Dunque, è necessario individuare le voci che compongono l'aggregato "spese di personale" per l'applicazione dell'obbligo di riduzione della spesa di personale sancito dal comma 557 dell'art. cit., tenendo a mente che il comma 557 bis -introdotto dall'art. 14, comma 7 del DL 78/2010- ha stabilito che, ai fini dell'applicazione del comma 557, costituiscono spese di personale anche quelle sostenute per i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, per la somministrazione di lavoro, per il personale di cui all'articolo 110 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, nonché per tutti i soggetti a vario titolo utilizzati, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture e organismi variamente denominati partecipati o comunque facenti capo all'ente. In maggior dettaglio, 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 (Sez. reg., controllo Lombardia, n. 25/2006; Sez. reg., controllo Veneto, parere in data 28.6. 2007)–, la giurisprudenza contabile ritiene che detrazioni possano essere operate esclusivamente nei casi in cui la componente di spesa sia incomprimibile (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)"

La Sezione condividendo le posizioni sopra evidenziata dalla Sezione Lombardia e dalle Sezioni Riunite ritiene, dunque, che le spese per lavoro straordinario e altri oneri di personale direttamente connessi all'attività elettorale rappresentano componenti da sottrarre all'ammontare della spesa del personale (ai fini della verifica del rispetto dell'obbligo di riduzione sancito dal comma 557, art. 1, L. n. 296/2006), limitatamente alle somme per le quali è previsto il rimborso da parte del Ministero degli Interni (cfr. Sezione regionale di controllo per la Lombardia deliberazione n. 198/2012/PAR).

PQM

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per il Veneto rende il parere nei termini su richiamati.

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

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

Il magistrato relatore

Il Presidente f.f.

f.to Dott. Giampiero Pizziconi f.to Cons. Diana Calaciura Traina

Depositato in Segreteria il 16/08/2012

IL DIRETTORE DI SEGRETARIA

(f.to Dott.ssa Raffaella Brandolese)