

numero 39.2011 || 26 ottobre 2011



IL PUNTO

Blocco risorse decentrate: le Sezioni riunite escludono la progettazione e l'avvocatura interna

di **Federica Caponi - SELF**

Solo gli incentivi alla progettazione e i compensi per gli avvocati non devono essere considerati per la quantificazione del fondo 2011 e del trattamento "ordinariamente spettante" ai dipendenti (art. 9, comma 1 e 2-bis Dl. n. 78/10).

Lo hanno chiarito le Sezioni Riunite della Corte dei Conti con la Delibera n. 51/2011/CONTR del 4 ottobre 2011, ponendo fine alle diverse interpretazioni fornite da alcune sezioni regionali di controllo.

Le Sezioni Riunite hanno precisato che le sponsorizzazioni e i compensi per il recupero dell'Ici, al contrario, rientrano nel limite dell'ammontare complessivo del trattamento accessorio perché *"in teoria sono destinabili alla generalità dei dipendenti dell'ente"*.

La questione sottoposta al vaglio delle Sezioni riunite riguarda l'ambito applicativo dell'art. 9, comma 2-bis, del Dl. n. 78/10, che stabilisce che il fondo incentivante per gli anni 2011-2013 non potrà superare quello del 2010.

Molti Enti avevano chiesto alle sezioni regionali chiarimenti in merito a quali somme dovessero essere comprese in tale "tetto massimo" e i pareri forniti dai magistrati contabili erano stati contrastanti.

In particolare, si sono affermati due orientamenti, uno sostenuto dalla Corte dei conti Lombardia (che ha rimesso la questione alle Sezioni riunite), della sez. regionale Marche e della Liguria, secondo le quali le risorse (che affluiscono ai fondi unici per la contrattazione decentrata) destinate a finanziare specifici incentivi, come i compensi legati all'attività di progettazione, quelli per il recupero dell'Ici, i compensi in favore dell'avvocato comunale/provinciale derivanti da condanna alla spese della controparte e le indennità di turno del personale della polizia locale (finanziata con quota dei proventi derivanti da contratti di sponsorizzazione, ex art. 15, comma 1, del Contratto collettivo nazionale di lavoro delle Regioni e degli enti locali 1 aprile 1999, come modificato dall'art. 4, comma 4, del successivo CCNL 5 ottobre 2001), potevano ritenersi escluse dal tetto di cui al citato art. 9, comma 2-bis.

I magistrati contabili avevano sostenuto la correttezza di tale interpretazione in considerazione della peculiarità delle singole citate risorse incentivanti.

Per escludere, ad esempio, la riconducibilità nell'ambito applicativo del citato art. 9,

comma 2-bis dei compensi legati all'attività di progettazione basterebbe ricordare che tali somme costituiscono spese per investimenti e non di personale, secondo quanto chiarito dalla stessa Corte dei conti, Sez. Autonomie n. 16/09.

Per i compensi incentivanti per il recupero dell'Ici i magistrati hanno ricordato che tali emolumenti vengono corrisposti con fondi che si autoalimentano, ossia mediante risorse etero finanziate rispetto alle risorse proprie dell'ente locale, pertanto l'esclusione di dette risorse dall'ambito applicativo dell'art. 9, comma 2-bis, non determinerebbe aumenti di spesa a carico dei bilanci delle stesse amministrazioni locali.

Per quanto riguarda l'esclusione dal tetto dei compensi in favore dell'avvocato comunale/provinciale derivanti da condanna alle spese delle controparti, la Corte dei conti Lombardia in particolare aveva precisato che la *ratio* della norma statale non sarebbe comunque vulnerata atteso che non si tratterebbe, anche in questo caso, di somme incidenti sugli equilibri di bilancio degli enti.

Anche i proventi derivanti da contratti di sponsorizzazione di cui all'art. 15, comma 1, del Ccnl. 1° aprile 1999, dovrebbero ritenersi esclusi dal tetto, in quanto si tratterebbe di risorse destinate al fondo ma etero finanziate e dunque non incidenti sugli equilibri delle finanze locali.

L'altro orientamento, sostenuto in particolare dalla sez. regionale del Veneto, ha seguito un'interpretazione più restrittiva non ammendo deroghe a quanto previsto dall'art. 9, comma 2-bis del citato Dl. n. 78/10.

Le Sezioni riunite hanno precisato che la citata disposizione è inserita in un complesso di norme volte a perseguire specifici obiettivi di riduzione della spesa pubblica, soprattutto quella complessiva del personale attraverso norme di contenimento così 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 P.A. lo specifico divieto di non incrementare i fondi delle risorse decentrate.

La *ratio* di tale norma è quella di cristallizzare al 2010 il tetto di spesa relativo all'ammontare complessivo delle risorse presenti nei fondi che dovrebbero tendenzialmente essere destinate al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna Amministrazione.

Secondo i magistrati contabili, si tratta di una norma volta a rafforzare il limite posto alla crescita della spesa di personale che prescinde da ogni considerazione relativa alla provenienza delle risorse, applicabile anche nel caso in cui l'ente disponga di risorse aggiuntive derivanti da incrementi di entrata.

Tale norma deve essere raccordata con l'art. 14, comma 9, del Dl. n. 78/10 che ha previsto il divieto *"agli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 40% 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 20% della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente"*.

Le Sezioni riunite hanno chiarito che alla luce del quadro normativo di riferimento e della *ratio* che ne costituisce il fondamento *"deve ritenersi che la disposizione di cui al citato art. 9, comma 2-bis, sia disposizione di stretta interpretazione, sicché, in via di principio, essa non sembra possa ammettere deroghe o esclusioni"*.

La regola generale voluta dal Legislatore sarebbe infatti quella di porre un limite alla crescita dei fondi della contrattazione integrativa destinati alla generalità dei dipendenti dell'ente pubblico.

Le sole risorse di alimentazione dei fondi da ritenere non ricomprese nell'ambito applicativo della disposizione in esame, secondo le Sezioni riunite *"sono solo quelle 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", quindi, incentivi alla progettazione e compensi per avvocati interni. Tali somme sarebbero correlate allo svolgimento di prestazioni professionali specialistiche offerte da personale qualificato in servizio presso l'amministrazione pubblica e dove queste non disponessero di personale interno qualificato, dovrebbero ricorrere al mercato attraverso il ricorso a professionisti esterni con possibili aggravii di costi per il bilancio dell'ente interessato.

Tutte le altre somme (Ici, sponsorizzazioni e compensi derivanti dalle sanzioni al Cds, ex art. 208) rientrano nel limite di cui all'art. 9, comma 2-bis e devono essere computate ai fini della determinazione del tetto di spesa posto al fondo per la contrattazione integrativa, in quanto, a differenza delle risorse destinate ai progettisti interni e agli avvocati comunali/provinciali, *"sono potenzialmente destinabili alla generalità dei dipendenti dell'ente attraverso lo svolgimento della contrattazione integrativa"*.

Il dibattito ha riguardato anche i compensi derivanti dalle violazioni al CdS (ex art. 208) e su tale questione si è espressa anche la Corte dei conti, sez. contr. della Toscana che, con la Delibera n. 209/2011/CONTR del 10 ottobre 2011, ha chiarito che la spesa per le forme di assistenza e previdenza integrativa rientrano nelle voci componenti la retribuzione e, di conseguenza, nelle limitazioni contenute nell'art. 9, comma 1, del Dl. n. 78/10.

Secondo i magistrati contabili della Toscana tali importi rientrano nel trattamento "ordinariamente spettante" al personale nel corso dell'anno (in tal senso si era già espressa anche Sezione regionale di controllo della Lombardia con la Delibera n. 139/2011/CONTR).

© 2011 EDK Editore S.r.l.

Del. Corte dei conti, Sezz. riunite in sede di controllo, 4 ottobre 2011, n. 51/CONTR/11

Questione di massima di particolare rilevanza, concernente l'ambito applicativo dell'art. 9, comma 2-bis, del DL 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122

1. La questione di massima di particolare rilevanza che viene all'esame delle Sezioni riunite, sottoposta, ai sensi dell'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, dalla Sezione regionale di controllo per la Regione Lombardia con deliberazione 5 luglio 2011, n. 435/2011/PAR, a seguito delle richieste di parere del Comune di Besana in Brianza (MB) in data 23 maggio 2011, della Provincia di Mantova in data 8 giugno 2011 e del Comune di Cardano al Campo (VA) in data 31 maggio 2011, consiste nello stabilire se, come ritenuto dalla stessa Sezione, le risorse che affluiscono ai fondi unici per la contrattazione decentrata destinate a finanziare specifici incentivi – quali:

- a) i compensi legati all'attività di progettazione (art. 92 del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163);
- b) i compensi incentivanti per il recupero dell'ICI (art. 3, comma 57, della 23 dicembre 1996, n. 662 e art. 59, comma 1, lett. p), del d.lgs. 15 dicembre 1997, n. 446);
- c) i compensi in favore dell'avvocato comunale/provinciale derivanti da condanna alla spese della controparte (cfr. Sez. contr. Liguria n. 16 del 16 maggio 2011);
- d) le indennità di turno del personale della polizia locale (finanziata con quota dei

proventi derivanti da contratti di sponsorizzazione, ex art. 15, comma 1, del Contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL) delle Regioni e degli enti locali 1 aprile 1999, come modificato dall'art. 4, comma 4, del successivo CCNL 5 ottobre 2001)

– possano ritenersi escluse dal tetto di cui all'art. 9, comma 2-bis, del DL 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122 (in base al 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'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. Per quanto riguarda l'individuazione delle risorse oggetto di tale disposizione, 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, ferme restando le disposizioni legislative già previste in materia, ivi compreso l'art. 67 del DL n. 112/2008 convertito nella legge n. 133/2008.”).

1.2. La Sezione remittente motiva il proprio assunto interpretativo in considerazione della peculiarità delle singole citate risorse incentivanti, richiamando altresì i pareri delle Sezioni regionali di controllo per le Regioni Marche (n. 9 del 24 marzo 2011) e Liguria (n. 8 del 28 aprile 2011 e n. 16 del 16 maggio 2011), oltre che la circolare della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome n. 10/133/CR6/C1, paragrafo 1, lettera C.

In particolare, ad escludere la riconducibilità nell'ambito applicativo del citato art. 9, comma 2-bis, del DL 31 maggio 2010, n. 78 dei compensi legati all'attività di progettazione (art. 92 del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163), secondo la Sezione regionale rimettente, varrebbe la peculiare qualificazione delle spese in questione quali spese per investimenti e non invece di personale (cfr. Sez. Autonomie n. 16 del 13 novembre 2009).

Per i compensi incentivanti per il recupero dell'ICI (art. 3, comma 57, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 e art. 59, comma 1, lett. p), del d.lgs. 15 dicembre 1997, n. 446) viene sostenuto che detti emolumenti verrebbero corrisposti con fondi che si autoalimentano, ossia mediante risorse etero finanziate rispetto alle risorse proprie dell'ente locale, sicché l'esclusione di dette risorse dall'ambito applicativo dell'art. 9, comma 2-bis, non ridonderebbe in aumenti di spesa a carico dei bilanci delle amministrazioni locali.

Con riferimento all'esclusione dal tetto di cui all'art. 9, comma 2-bis, citato dei compensi in favore dell'avvocato comunale/provinciale derivanti da condanna alle spese delle controparti, la Sezione Lombardia ritiene poi che la ratio della norma statale non sarebbe comunque vulnerata atteso che non si tratterebbe, anche in questo caso, di somme incidenti sugli equilibri di bilancio degli enti (cfr., in senso analogo, citata deliberazione della Sez. contr. Liguria n. 16 del 16 maggio 2011). Sempre secondo la predetta Sezione di controllo anche i proventi derivanti da contratti di sponsorizzazione di cui all'art. 15, comma 1, del CCNL degli enti locali 1° aprile 1999, relativo al quadriennio normativo 1998–2001, e biennio economico 1998–1999, come modificato dal successivo CCNL del 5 ottobre 2001, dovrebbero ritenersi esclusi dal tetto di cui all'art. 9, comma 2-bis, in quanto si tratterebbe di risorse sì destinate al Fondo ma etero finanziate e dunque non incidenti sugli equilibri delle finanze locali (cfr. Sez. contr. Lombardia n. 1046 del 10 dicembre 2010 e Sez. contr. Piemonte n. 14 dell'11 febbraio 2011).

2. Per affrontare la questione sottoposta dalla Sezione di controllo per la Regione

Lombardia occorre preliminarmente ricostruire il quadro normativo di riferimento in relazione al quale si colloca l'art. 9, comma 2-bis, del DL 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122 del quale si chiede di chiarire l'esatta latitudine applicativa con specifico riferimento alle risorse sopra indicate.

2.1. Com'è noto, con l'Accordo del 23 luglio 1993 si stabilì che la dinamica degli effetti economici della contrattazione dovesse essere coerente con i tassi di inflazione programmata assunti come obiettivo comune, tenendo conto delle politiche concordate nelle sessioni di politica dei redditi e dell'occupazione, della salvaguardia del potere d'acquisto delle retribuzioni, delle tendenze generali dell'economia e del mercato del lavoro, del raffronto competitivo e degli andamenti specifici del settore.

Alla sede di rinnovo per il successivo biennio veniva poi rimesso l'eventuale recupero della differenza tra l'inflazione programmata e quella effettiva intervenuta nel precedente biennio, "da valutare anche alla luce delle eventuali variazioni delle ragioni di scambio del Paese, nonché dall'andamento delle retribuzioni".

Nei fatti, lo slittamento della stipula dei contratti a biennio ampiamente concluso, quando ormai le rilevazioni statistiche registravano una più elevata crescita effettiva dei prezzi al consumo rispetto al tasso di inflazione programmato al quale erano state inizialmente commisurate le risorse disponibili, ha evidenziato il venire meno dell'elemento di raccordo, posto alla base della politica dei redditi del luglio 1993, fra dinamica retributiva (correlata ai tassi di inflazione programmata) e dinamica dei prezzi (da valutare in sede di rinnovo contrattuale).

Donde la prassi di introdurre o per disposto normativo o per mezzo di direttive dei Comitati di settore una serie di aggiustamenti (anticipi salariali su futuri recuperi, storno di risorse destinate alla contrattazione integrativa a favore di trattamenti economici fissi) che ha finito per rendere ancora più difficoltosa la determinazione delle grandezze economiche da destinare ai successivi rinnovi contrattuali. Gli esiti delle verifiche svolte dalla Corte sugli andamenti del costo del personale pubblico (cfr. Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, Relazione 2011 sul costo del lavoro pubblico, n. 26/2011/CONTR./CL, maggio 2011; Rapporti 2010 e 2011 sul coordinamento della finanza pubblica, maggio 2010 e 2011) nonché in sede di certificazione delle ipotesi di accordo dei contratti collettivi nazionali di lavoro del personale pubblico relative hanno confermato la progressiva perdita di efficacia della contrattazione nazionale di comparto, quale strumento per garantire la concreta attuazione delle decisioni programmatiche in materia di politica del personale incentrate sul contenimento della spesa per assicurare una dinamica retributiva coerente con il quadro macroeconomico di riferimento e gli andamenti di finanza pubblica.

La Corte ha constatato come la spesa per i redditi da lavoro dipendente abbia mostrato, negli ultimi 15 anni, una dinamica costantemente superiore non solo al tasso di inflazione programmata, ma anche all'andamento registrato a consuntivo del fenomeno inflazionistico misurato con gli indicatori utilizzati dall'ISTAT. Notevole si è rivelato, altresì, lo scostamento tra il quadro previsionale delineato nei documenti di programmazione e l'effettivo andamento a consuntivo della citata variabile.

L'evidenziato sempre maggior divario tra l'indice delle retribuzioni contrattuali del personale delle pubbliche amministrazioni (basato sull'applicazione ai dati riferiti ad un anno di riferimento dei soli incrementi previsti dalla contrattazione nazionale) e quello relativo alle retribuzioni di fatto percepite dagli interessati ha mostrato come la principale causa dell'andamento incontrollato e disordinato della spesa di personale e della crescita retributiva complessiva, svincolata da qualunque riferimento a predeterminati parametri di compatibilità economica, fosse da imputare pressoché

per intero all'andamento della contrattazione integrativa nei diversi comparti. Lo stesso raffronto tra i dati contenuti nel conto annuale predisposto dalla Ragioneria generale dello Stato (cfr. Corte dei conti, Sez. riunite in sede di controllo, Relazione citata) mostra una crescita significativa delle retribuzioni, pur in una situazione di sostanziale rinvio della contrattazione nazionale relativa all'intero periodo di riferimento. Quanto sopra in relazione al progressivo consolidamento di un c.d. sistema a doppio binario che vede l'utilizzo delle risorse stanziare dalle diverse leggi finanziarie pressoché esclusivamente per attribuire agli interessati incrementi delle sole voci tabellari, con rinvio dell'intera disciplina dei trattamenti accessori, numerosi dei quali aventi carattere fisso e continuativo, e soprattutto della materia relativa alle progressioni di carriera, alla contrattazione decentrata, finanziata dalle disponibilità accertate, al termine di ciascun esercizio di riferimento, nei diversi fondi unici di amministrazione.

Invero, tali fondi risultano in concreto alimentati da una molteplicità di fonti, il cui gettito – legato ad una pluralità di norme legislative e contrattuali, spesso neppure esattamente e compiutamente censite – risulta di difficile quantificazione stante la problematica ricostruzione di opportune serie storiche.

In relazione ai singoli comparti di riferimento concorrono ad alimentare i fondi unici: economie sulle spese di personale conseguenti a riduzioni di organici ed al blocco delle assunzioni, risparmi derivanti dall'utilizzo del part time, il gettito di particolari voci retributive spettanti, ad esaurimento, a determinate categorie di personale in occasione del collocamento a riposo dei destinatari, quota parte dei proventi derivanti da contratti di sponsorizzazioni o da attività svolta per conto terzi dai singoli enti, percentuali della minor spesa corrente imputabile ad intervenuti processi di riorganizzazione, quote delle maggiori entrate imputabili all'accresciuto impegno del personale.

Per gli enti locali, in particolare, l'implementazione del fondo è garantita da un ulteriore meccanismo che prevede l'appostamento di risorse aggiuntive correlate nella loro entità al raggiungimento di predeterminati parametri di virtuosità gestionale, sulla cui significatività la Corte ha più volte manifestato ampie e motivate riserve (v. Corte dei conti, Sez. riunite in sede di controllo, delibera n. 46/2006).

In sede di contrattazione integrativa le risorse sono state inoltre in minima parte utilizzate per finanziare istituti volti a premiare la maggior produttività degli interessati dato che sono in prevalenza destinate ad implementare trattamenti fissi e continuativi, passaggi di livello retributivo e progressioni di carriera.

Ne deriva che gli effetti della contrattazione integrativa sono destinati in prosieguo a refluire sulla successiva contrattazione nazionale aumentando la base utilizzata per calcolare i successivi incrementi percentuali delle basi retributive di riferimento.

Sul punto si può concludere che i ritardi nella stipula della contrattazione, la disomogeneità delle scelte contrattuali a livello decentrato, la diversa struttura ed il diverso gettito dei fondi nei diversi enti interessati hanno impedito una quantificazione preventiva dei reali costi di ciascuna tornata contrattuale evidenziati solo a posteriori dal diverso andamento delle retribuzioni di fatto, senza possibilità – come si è visto – ,per mancanza di specifiche rilevazioni e aggregazioni dei dati, di correlare, nei diversi comparti di contrattazione e all'interno di questi ultimi nei diversi enti, la dinamica retributiva alle specifiche cause che determinano il fenomeno.

2.3. Il legislatore è più volte intervenuto con appositi rimedi volti a contenere la complessiva spesa di personale attraverso generalizzati divieti di nuove assunzioni e obblighi di riduzioni degli organici, senza incidere sulle altre variabili che determinano il fenomeno (dinamica delle retribuzioni di fatto e addensamento del personale nei diversi livelli economici di inquadramento).

In effetti analisi più realistiche hanno evidenziato che proprio il meccanismo di

finanziamento dei fondi unici ha in parte vanificato l'efficacia delle predette misure, dato che, nei fatti, l'unico limite alla crescita complessiva delle retribuzioni si è rivelato l'andamento dei singoli bilanci degli enti interessati: il sistema, dunque, assicurava tendenzialmente la copertura della spesa di personale attraverso risparmi, economie di bilancio o maggiori entrate, ma non riusciva a garantire il controllo della dinamica retributiva e la compatibilità della stessa con il quadro macroeconomico e con le scelte programmatiche.

2.4. Successivamente anche alla luce delle osservazioni più volte formulate dalla Corte dei conti il legislatore è intervenuto sulla dinamica della contrattazione integrativa introducendo un limite alla crescita dei predetti fondi unici di amministrazione. Si tratta della previsione di cui all'art. 1, comma 189, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 con la quale si è inteso cristallizzare l'ammontare dei fondi unici da destinare alla contrattazione integrativa al livello accertato al termine del 2004 (cfr. anche la circolare RGS n. 28 del 14 giugno 2006).

Successivamente, avendo la citata disposizione del 2005 prodotto di fatto risultati inferiori alle attese, l'art. 67, comma 5, del DL 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, modificando la disciplina originaria posta dal citato 1, comma 189, ha previsto una riduzione del 10% dei fondi unici per la contrattazione integrativa rispetto ai valori riferibili al 2004, sottoponendo inoltre gli esiti di detta contrattazione, ritenuta causa principale di incontrollati incrementi della spesa di personale, a controlli più rigorosi, demandando, tra l'altro, alla Corte dei conti il compito di riferire al Parlamento sull'evoluzione della consistenza dei fondi unici nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica, sulla concreta adozione di criteri improntati alla premialità e al riconoscimento del merito per l'erogazione di trattamenti accessori nonché sulla effettiva selettività dei percorsi di carriera del personale.

In tale sistema ordinamentale si colloca l'art. 9, comma 2-bis, del DL 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122.

2.5. Con apposita circolare n. 0035819 del 15 aprile 2011, concernente l'applicazione dell'art. 9 in questione, il Ministero dell'economia e delle finanze ha poi chiarito che l'applicazione dell'art. 9, comma 2-bis, riguarda l'ammontare complessivo delle risorse per il trattamento accessorio nel cui ambito, in sede di utilizzo, le singole voci retributive variabili possono incrementarsi o diminuire in relazione alla definizione del contratto collettivo integrativo ovvero, con riferimento alle remunerazioni dei singoli dipendenti, anche tenendo conto delle prestazioni effettivamente svolte.

Si tratta, in sostanza, di un limite alla crescita diverso e ulteriore rispetto a quello stabilito dal comma 1 dello stesso art. 9, che riguarda il trattamento economico dei singoli dipendenti, con riferimento al trattamento fondamentale e ad alcune componenti del trattamento accessorio.

2.6. La disposizione di cui all'art. 9, comma 2-bis, citato è dunque 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.

2.7. La ratio del citato art. 9, comma 2-bis, del DL 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122 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, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

2.8. Si tratta di una norma volta a rafforzare il limite posto alla crescita della spesa di personale che prescinde da ogni considerazione relativa alla provenienza delle risorse, applicabile, pertanto, anche nel caso in cui l'ente disponga di risorse aggiuntive derivanti da incrementi di entrata.

Tale norma va infatti raccordata con l'art. 14, comma 9, del DL 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122 – modificativo del comma 7 dell'art. 76 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n.133 – che ha previsto il divieto “agli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 40% 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 20 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente”.

Tale disposizione è stata poi ulteriormente modificata dall'art. 1, comma 118, della legge 13 dicembre 2010, n. 220 (“al comma 7 dell'articolo 76 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, e successive modificazioni, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Per gli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o inferiore al 35 per cento delle spese correnti sono ammesse, in deroga al limite del 20 per cento e comunque nel rispetto degli obiettivi del patto di stabilità interno e dei limiti di contenimento complessivi delle spese di personale, le assunzioni per turn-over che consentano l'esercizio delle funzioni fondamentali previste dall'articolo 21, comma 3, lettera b), della legge 5 maggio 2009, n. 42”).

Analoghe misure è possibile rinvenire nel recente d.lgs. 6 settembre 2011, n. 149, recante meccanismi sanzionatori e premiali relativi a Regioni, Province e Comuni, art. 9, comma 1.

3. Occorre a questo punto esaminare la composizione “delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale” in base alla disciplina prevista nel CCNL del comparto delle Regioni e delle Autonomie locali. In particolare, la disposizione negoziale che viene in rilievo è contenuta nell'art. 15, comma 1, lett. k), del CCNL del 1° aprile 1999, come integrato dall'art. 4 del CCNL del 5 ottobre 2001; rileva al riguardo anche l'art. 31 del CCNL del comparto delle Regioni e delle Autonomie locali del 22 gennaio 2004 che effettua la ricognizione di tutte le risorse oggetto di contrattazione decentrata e che include tutte le risorse finanziarie destinate alla incentivazione delle politiche di sviluppo delle risorse umane e della produttività comprensive sia di quelle aventi carattere di certezza, stabilità e continuità, sia di quelle aventi caratteristiche di eventualità e di variabilità, quali, appunto, quelle previste dal citato art. 15, comma 1, lett. k), del CCNL del 1° aprile 1999 e cioè di quelle risorse “che specifiche disposizioni di legge finalizzano alla incentivazione o di risultati del personale”.

4. Alla luce del quadro normativo di riferimento e della ratio che ne costituisce il fondamento deve ritenersi che la disposizione di cui al citato art. 9, comma 2-bis, del DL 31 maggio 2010, n. 78 sia disposizione di stretta interpretazione; sicché, in via di principio, essa non sembra possa ammettere deroghe o esclusioni (cfr. anche Sezione regionale di controllo per il Veneto n. 285 del 2011) 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.

4.1. Tra quelle individuate dalla Sezione regionale rimettente le sole risorse di alimentazione dei fondi da ritenere non ricomprese nell'ambito applicativo dell'art. 9, comma 2-bis, sono solo quelle 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.

Pertanto in tali ipotesi dette risorse alimentano il fondo in senso solo figurativo dato che esse non sono poi destinate a finanziare gli incentivi spettanti alla generalità del personale dell'amministrazione pubblica.

4.2. Detta caratteristica ricorre per quelle risorse finalizzate a incentivare prestazioni poste in essere per la progettazione di opere pubbliche, in quanto in tal caso si tratta all'evidenza di risorse correlate allo svolgimento di prestazioni professionali specialistiche offerte da personale qualificato in servizio presso l'amministrazione pubblica; peraltro, laddove le amministrazioni pubbliche non disponessero di personale interno qualificato, dovrebbero ricorrere al mercato attraverso il ricorso a professionisti esterni con possibili aggravii di costi per il bilancio dell'ente interessato. Deve aggiungersi, con specifico riferimento a tale tipologia di prestazione professionale, che essa afferisca ad attività sostanzialmente finalizzata ad investimenti.

4.3. Caratteristiche analoghe presentano le risorse che affluiscono al fondo per remunerare le prestazioni professionali dell'avvocatura interna (comunale/provinciale), in quanto, anche in questo caso, si tratta di prestazioni professionali tipiche la cui provvista all'esterno potrebbe comportare aggravii di spesa a carico dei bilanci delle amministrazioni pubbliche.

4.4. Sulla base delle argomentazioni che precedono, tra le risorse di alimentazione del fondo di cui alla richiesta di parere della Sezione di controllo per la Regione Lombardia le sole risorse che affluiscono al fondo che siano state destinate a compensare le attività poste in essere per la progettazione di opere pubbliche e quelle riservate all'erogazione dei compensi legati agli incentivi per la progettazione e per l'avvocatura interna devono ritenersi escluse dall'ambito applicativo dell'art. 9, comma 2-bis, del DL 31 maggio 2010, n. 78.

4.5. Diversamente le risorse che alimentano il fondo derivanti dal recupero dell'ICI o da contratti di sponsorizzazione non si sottraggono alla regola generale sopra indicata, nel senso cioè che esse devono essere computate ai fini della determinazione del tetto di spesa posto al fondo per la contrattazione integrativa dall'art. 9, comma 2-bis, citato, in quanto, a differenza delle risorse destinate ai progettisti interni e agli avvocati comunali/provinciali – attività qualificate dalle specifiche caratteristiche sopra ricordate – sono potenzialmente destinabili alla generalità dei dipendenti dell'ente attraverso lo svolgimento della contrattazione integrativa.

4.6. Alla luce di quanto precede deve aggiungersi che, ai fini del calcolo del tetto di spesa cui fa riferimento il vincolo di cui al citato art. 9, comma 2-bis, e cioè per stabilire se l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale non superi il corrispondente importo dell'anno 2010, occorrerà sterilizzare, non includendole nel computo dell'importo 2010, le risorse destinate a dette finalità, vale a dire progettazione interna e prestazioni professionali dell'avvocatura interna; con tale accortezza sarà così possibile evitare

effetti distorsivi nell'applicazione della norma, come ad esempio nel caso in cui un ente, nel 2010, abbia destinato consistenti risorse a dette finalità, con ciò elevando in modo improprio il tetto delle risorse complessive destinabili alla contrattazione integrativa.

P.Q.M.

tra le risorse incentivanti indicate dalla Sezione di controllo per la Regione Lombardia che ha formulato la questione deferita solo quelle destinate a remunerare prestazioni professionali per la progettazione di opere pubbliche e quelle dell'avvocatura interna devono ritenersi escluse dall'ambito applicativo dell'art. 9, comma 2-bis, del DL 31 maggio 2010, n. 78.

[Il sito della Corte dei conti ➔](#)