



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 19 dicembre 2017

composta dai magistrati:

Diana CALACIURA TRAINA	Presidente
Maria Laura PRISLEI	Consigliere
Amedeo BIANCHI	Consigliere
Tiziano TESSARO	Consigliere, relatore
Francesca DIMITA	Primo Referendario
Elisabetta USAI	Primo 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 a statuto ordinario una Sezione regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131 recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ed in particolare l'articolo 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, integrati dalla Deliberazione n. 54/CONTR del 17 novembre 2010 delle Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti;

Vista la richiesta di parere del Comune di Fratte Polesine (RO) prot. n. 9274 del 22/09/2017, prot. Cdc n. 11396 del 22/09/2017;

VISTA l'ordinanza n. 69/2017 con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il relatore Primo Referendario Tiziano Tessaro;

FATTO

Il Comune di Fratte Polesine, con richiesta pervenuta ed acquisita al protocollo n. 11396 del 22/09/2017 di questa Sezione, ha chiesto un parere avente ad oggetto l'interpretazione dell'articolo 61, comma 9, del D.L. 25 giugno 2008 n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 133/2008 formulato nei termini che seguono.

L'art. 61 del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito nella legge n. 133/2008, ha previsto, al comma 9, che: "il 50 per cento del compenso spettante al dipendente pubblico per l'attività di componente o di segretario del collegio arbitrale è versato direttamente ad apposito capitolo del bilancio dello Stato; il predetto importo é riassegnato al fondo di

amministrazione per il finanziamento del trattamento economico accessorio dei dirigenti ovvero ai fondi perequativi istituiti dagli organi di autogoverno del personale di magistratura e dell'Avvocatura dello Stato ove esistenti; la medesima disposizione si applica al compenso spettante al dipendente pubblico per i collaudi svolti in relazione a contratti pubblici di lavori, servizi e forniture. Le disposizioni di cui al presente comma si applicano anche ai corrispettivi non ancora riscossi relativi ai procedimenti arbitrali ed ai collaudi in corso alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto".

Il successivo comma 17 ha stabilito che tale obbligo di versare al bilancio dello Stato le somme provenienti dalle menzionate riduzioni di spesa non si applica agli enti territoriali e agli enti, di competenza regionale o delle province autonome di Trento e di Bolzano, del Servizio sanitario nazionale. La Sezione delle autonomie della Corte dei conti, ha pronunciato, con deliberazione n. 12/SEZAUT/2015/QMIG il seguente principio di diritto:

"nel caso di incarico conferito a personale dipendente di altre amministrazioni, destinatario della quota di riduzione dei compensi relativi alle prestazioni di cui all'art. 61, comma 9, del dl. n. 112 del 2008 è l'ente di provenienza, che ha autorizzato l'incarico medesimo".

Il Comune chiede pertanto a codesta sezione se le somme così riversate al Comune di provenienza che autorizza l'incarico e che per legge devono essere destinate, secondo l'insegnamento della sezione autonomie, al finanziamento del fondo per il trattamento economico accessorio delle amministrazioni di provenienza del personale incaricato, in cui le risorse in questione possono essere utilizzate secondo modalità stabilite in sede contrattuale, rientrano o meno tra le somme soggette al limite del trattamento accessorio dell'ente, che intenda utilizzarle per dette finalità, come sancito dalla disciplina stabilita nel tempo dalle norme di cui all'art. 23 del d.lgs. 75/2017, all'art. 1, comma 236, della legge 208/2015 ed all'art. 9, comma 2-bis, del d.l. 78/2010.

Ammissibilità

1. Preliminarmente all'esame del merito, occorre valutare l'ammissibilità della richiesta di parere formulata dal Comune di Fratta Polesine alla luce delle indicazioni fornite dalla Sezione delle Autonomie con deliberazione del 27 aprile 2004 e del 10 marzo 2006, n. 5, nonché dalle Sezioni Riunite in sede di controllo (deliberazione 17 novembre 2010, n. 54). Sotto il profilo soggettivo, la richiesta di parere è ammissibile in quanto proviene da un Comune ed è stata sottoscritta dal Sindaco, organo di vertice e legale rappresentante dell'Ente. Dal punto di vista oggettivo, la ricorrenza dei presupposti di ammissibilità così come individuati nelle sopra indicate deliberazioni deve essere valutata in ordine ad ogni singolo quesito. Il primo quesito deve ritenersi ammissibile. Esso, infatti, verte in materia di contabilità pubblica, materia che, secondo il richiamato indirizzo interpretativo (ulteriormente chiarito con la deliberazione 54/CONTR/2010 delle Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte dei conti del 17 novembre 2010), afferisce "alla normativa ed 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 finanziaria - contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione della spesa, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli". La formulazione del quesito, inoltre, rispetta l'ulteriore requisito della generalità ed astrattezza della questione sottostante, al fine di evitare che la richiesta di parere sia

finalizzata ad ottenere indicazioni di carattere puntuale tali da incidere su fattispecie concrete che potrebbero essere oggetto dell'attività svolta dalla Corte dei Conti nell'ambito di altra funzione ovvero dell'esame innanzi ad altri organi magistratuali. Si evidenzia, infatti, che la funzione consultiva intestata alla Corte dei conti non può essere intesa come funzione "consulenziale" (generale) sull'attività dell'Amministrazione locale (cfr. Sez. controllo Puglia 104/2010 e 118/2009); ciò determinerebbe una impropria ingerenza della Corte nell'amministrazione attiva, incompatibile con le funzioni alla stessa attribuite dal vigente ordinamento.

MOTIVAZIONE DELLA DECISIONE

2. Ai fini del corretto inquadramento della tematica, si rende necessario un breve *excursus* normativo, che prende le mosse dal principio di onnicomprensività. Questa Sezione (ex multis, cfr. delibera n.361/2013) ha avuto modo di sottolineare che detto principio trova espresso fondamento negli artt. 2, comma 3 e 24, comma 3 del Dlgs. 165/2001 in virtù del quale il trattamento economico stabilito dalla contrattazione collettiva remunera tutte le funzioni ed i compiti attribuiti ai dirigenti nonché qualsiasi incarico ad essi conferito dall'amministrazione presso cui prestano servizio o su designazione della stessa, mentre per il personale non dirigente, esso trova la sua enunciazione nella norma contenuta nell'art. 45 del Dlgs. 165/2001.

In virtù di tale principio, nulla è dovuto, oltre al trattamento economico fondamentale ed accessorio stabilito dai contratti collettivi, al dipendente che ha svolto una prestazione che rientra nei suoi doveri d'ufficio (cfr. Corte dei Conti Puglia, sezione giurisdizionale, sentenze nn. 464, 475 e 487 del 2010).

Il principio si coniuga con quello, previsto parimenti dalle norme citate, della riserva alla contrattazione collettiva in tema di determinazione del corrispettivo delle prestazioni dei dipendenti: ne consegue, da un lato, che solo il contratto collettivo nazionale, può fissare onnicomprensivamente il trattamento economico, mentre quello decentrato assume rilevanza nei limiti di quanto disposto dalle fonti nazionali.

In ambo i casi, solo la legge può derogare a tale sistema, prevedendo talora ulteriori specifici compensi (Sez. Autonomie n. 7/2014 e Corte dei conti SS.RR.QM 51/CONTR/11 del 4 ottobre 2011) o addirittura la possibilità di una diversa strutturazione del trattamento economico (cfr., ad esempio, gli artt. 24 e 45 del Dlgs. n. 165 del 2001), sia sul piano qualitativo che su quello quantitativo: con la conseguenza che, in quanto tale, esso costituisce un'eccezione di stretta interpretazione, con divieto di analogia (art. 12 delle disposizioni preliminari al codice civile: Sezione Campania, parere 07.05.2008 n. 7/2008), essendo regola generale quella secondo cui il contratto individuale o una determinazione unilaterale dell'ente (ad esempio un regolamento) non possono determinare il corrispettivo e, dall'altro, che tale corrispettivo retribuisce ogni attività che ricade nei doveri d'ufficio (principio di onnicomprensività).

3. Sulla scorta di quanto evidenziato, il contenimento delle risorse per la contrattazione integrativa rientra tra gli ambiti prioritari di intervento da parte del legislatore, ai sensi dell'art. 23 del D. Lgs. 75/2017, dell'art. 1, comma 236, della L. n. 208/2015 ed, antecedentemente, dall'art. 9, comma 2 bis, del citato D.L. n. 78/2010.

Questa Sezione ha già avuto modo di sottolineare la sostanziale identità delle norme vincolistiche testé citate (cfr. delibera n. 378/2016/PAR).

E' stato osservato come la struttura del vincolo di spesa per il trattamento economico accessorio del personale degli Enti locali imposti dall'art. 1, comma 236, della legge 28

dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità per il 2016), ai fini del concorso delle autonomie territoriali al raggiungimento del riequilibrio complessivo e della stabilità della finanza pubblica, ricalcasse fedelmente, fatto salvo il diverso riferimento temporale, la lettera dell'art. 9, comma 2-bis, del decreto-legge n. 78/2010 riproducendone, per molti aspetti, analoghe problematiche interpretative già valutate dalla medesima Sezione in sede di nomofilachia (Sezione delle autonomie, del. n. 34/2016/QMIG).

La Corte ha poi già avuto modo di chiarire che tale disposizione è *"di stretta interpretazione"* nel senso che non sembra possa ammettere deroghe o esclusioni, 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"* (cfr. Sezioni Riunite in sede di controllo n. 51/CONTR/2011 e questa Sezione n. 285/2011/PAR, n. 513/2012/PAR ed 583/2012/PAR), a parte i casi eccezionali nei quali le risorse destinate al trattamento accessorio possano considerarsi per così dire *"sterilizzate"*, cioè che possono affluire al Fondo senza violare i vincoli di cui all'articolo 9, comma 2 bis. (vedi sempre la citata deliberazione delle Sezioni Riunite n. 51/CONTR/2011 e le deliberazioni di questa Sezione nn. 280, 325 e 437/2012/PAR)".

A sua volta, l'art. 23 del D. Lgs. 75/2017 riproduce il contenuto dell'art. 1 comma 236 a partire dal 1 gennaio 2017 e prevede che *"Nelle more di quanto previsto dal comma 1, ai fine di assicurare la semplificazione amministrativa, la valorizzazione del merito, la qualità dei servizi e garantire adeguati livelli di efficienza ed economicità dell'azione amministrativa, assicurando al contempo l'invarianza della spesa, a decorrere dal 1° gennaio 2017, l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2016"*.

4. Una volta sottolineata l'identità di *ratio* con la normativa vincolistica precedente, va richiamata preliminarmente, in relazione al quesito formulato (se *"rientrano o meno tra le somme soggette al limite del trattamento accessorio dell'ente, che intenda utilizzarle per dette finalità, come sancito dalla disciplina stabilita nel tempo dalle norme di cui all'art. 23 del d.lgs. 75/2017, all'art. 1, comma 236, della legge 208/2015 ed all'art. 9, comma 2-bis, del d.l. 78/2010"*), la deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 12 del 9 marzo 2015, la quale ha posto il principio per cui *"la norma contenuta nel comma 9 sembra effettivamente prevedere un ulteriore meccanismo di finanziamento del fondo per il trattamento economico accessorio delle amministrazioni di provenienza del personale incaricato, in cui le risorse in questione possono essere utilizzate secondo modalità stabilite in sede contrattuale"* e che *"nel caso di incarico conferito a personale di altra amministrazione, la quota di compenso debba essere versata, a prescindere dalla provenienza del finanziamento, all'amministrazione in cui il dipendente presta servizio, e che ha autorizzato l'incarico, affinché le relative somme possano confluire nei pertinenti fondi per il finanziamento del trattamento accessorio, in relazione alla qualifica - dirigenziale o meno - da questo rivestita"*.

5. La questione sottoposta nel quesito si riferisce, con tutta evidenza, al caso in cui l'incarico di collaudo venga affidato a un dipendente di un altro Comune (il che vale a distinguerlo dall'ipotesi considerata dalla deliberazione n. Sez. Aut. n. 7/2017), e in cui le somme vanno così riversate al Comune di provenienza che autorizza l'incarico: in

cui cioè per legge devono essere destinate, secondo l'insegnamento della Sezione Autonomie, al finanziamento del fondo per il trattamento economico accessorio delle amministrazioni di provenienza del personale incaricato.

Il quesito verte sul fatto se esse rientrino o meno tra le somme soggette al limite del trattamento accessorio dell'ente presso cui i soggetti incaricati prestano servizio: ovverosia se soggiacciono o meno al limite di cui all'art. 23 del d.lgs. 75/2017 (e ancor prima, dell'art. 1, comma 236, della legge 208/2015 e dell'art. 9, comma 2-bis, del d.l. 78/2010).

6. Si tratta quindi di comprendere, in termini generali, se per detti compensi non ricorrono i presupposti legittimanti la loro esclusione dal computo di detta voce di spesa, quali delineati dalle Sezioni riunite con la delibera n. 51/CONTR/2011 (in relazione ai trattamenti accessori del personale).

A tal proposito, in un quadro più generale che verteva su analoghe fattispecie da includere o meno nel tetto di spesa previsto dal succitato art. 9, comma 2-bis, le Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte hanno reso l'interpretazione nomofilattica con delibera QM 51/CONTR/11 del 4 ottobre 2011, statuendo che *ai fini del calcolo del tetto di spesa cui fa riferimento il citato vincolo, necessario a calcolare l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento economico accessorio, occorrerà sterilizzare, non includendole nel computo dell'importo 2010, le risorse destinate a remunerare le prestazioni di progettazione interna e le prestazioni professionali dell'avvocatura interna, stante la loro natura "professionale" che le rende non destinabili alla generalità dei dipendenti dell'Ente attraverso lo svolgimento della contrattazione integrativa.*

Posto quindi (recita ancora la citata delibera delle SS.RR.) *che la disposizione di cui all'art. 9, comma 2-bis, del decreto legge 78/2010 sia disposizione di stretta interpretazione; sicché, in via di principio, non sembra ammettere deroghe o esclusioni (cfr. anche delibera n. 285/2011/PAR 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 (Corte dei conti SS.RR.QM 51/CONTR/11 del 4 ottobre 2011), diviene necessario distinguere i tratti caratteristici delle attività escluse dal blocco della retribuzione ai sensi della norma citata.*

La norma dell'art.9 comma 2 bis - così come, si ritiene, per acclarata identità di ratio, le altre disposizioni vincolistiche testé citate - è 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(...) che prescinde da ogni considerazione relativa alla provenienza delle risorse (Corte dei conti SS.RR.QM 51/CONTR/11 del 4 ottobre 2011): nella lettura nomofilattica, essa palesa la chiara opzione per un criterio fondato sull'esclusione delle sole risorse di alimentazione dei fondi 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 (Corte dei conti SS.RR.QM 51/CONTR/11 del 4 ottobre 2011). Conseguentemente, essa sembra valorizzare implicitamente la antica ma sempre valida distinzione tra funzioni (*essenzialmente dirette all'esplicazione di pubbliche potestà e che, per quel che riguarda gli Enti locali, vanno riservate almeno tendenzialmente ai loro organi e uffici istituzionali*): Tar Lazio 1512 - 30 settembre 1997) e servizi (*consistenti precipuamente in attività di ordine tecnico o materiale*: questa Sezione, par.285/2012), il cui

connotato fondamentale è quello inerente a *prestazioni professionali tipiche la cui provvista all'esterno potrebbe comportare aggravii di spesa a carico dei bilanci delle amministrazioni pubbliche mediante il ricorso al mercato* (Corte dei conti SS.RR.QM 51/CONTR/11 del 4 ottobre 2011).

La ratio espressa dalla disposizione postula pertanto la circostanza secondo cui, ove per l'espletamento di un determinato servizio si possa attingere *al mercato attraverso il ricorso a professionisti esterni con possibili aggravii di costi per il bilancio dell'ente interessato* (Corte dei conti SS.RR.QM 51/CONTR/11 del 4 ottobre 2011), l'amministrazione può e deve effettuare una valutazione sull'economicità della spesa, affidando tale servizio a risorse interne e compensandole in modo specifico, escludendo nel contempo che le risorse siano *potenzialmente destinabili alla generalità dei dipendenti dell'ente attraverso lo svolgimento della contrattazione integrativa* (Corte dei conti SS.RR.QM 51/CONTR/11 del 4 ottobre 2011).

7. Un tanto premesso, si tratta ora di verificare, nello specifico, se le somme da destinare ai compensi per le finalità indicate rientrano o meno nelle coordinate tracciate dalla citata deliberazione delle SS.RR.

Posto quindi che *"in assenza di un sostanziale mutamento del quadro ordinamentale all'interno del quale si collocano le due disposizioni normative in esame, deve ritenersi che la ratio legis del rinnovato congelamento delle risorse per la contrattazione integrativa ai livelli raggiunti nel 2015 sia in tutto simile a quella enucleata con la pronuncia del 4 ottobre 2011, n. 51/CONTR/11, delle Sezioni riunite in sede di controllo in riferimento all'art. 9, comma 2-bis, del decreto-legge n. 78/2010"* (deliberazione n. 34/2016 della Sezione delle autonomie), è necessario verificare se si tratta di risorse di alimentazione dei fondi da ritenere non ricomprese nell'ambito applicativo della norma, ovvero *"destinate a remunerare prestazioni professionali tipiche di soggetti individuati o individuabili"* (derogatorie cioè della regola generale voluta dal legislatore consistente nel *"porre un limite alla crescita dei fondi della contrattazione integrativa destinati alla generalità dei dipendenti dell'ente pubblico"*).

8. Sotto il profilo considerato, è agevole osservare che questa Sezione, con deliberazione n. 266/2016/PAR, del 20/04/2016, ha messo in evidenza *l'irrilevanza della provenienza della fonte di finanziamento del corrispettivo discende dalla lettura testuale della disposizione: il comma 9 dell'art. 61 del D.L. 112/08, infatti, prevede l'obbligo di riversamento del 50% del compenso ricevuto in ragione non della natura giuridica (amministrazione pubblica o no) del soggetto in favore del quale l'attività è svolta, ma dell'oggetto di quest'ultima, e cioè "attività di componente o segretario di collegi arbitrali" e "collaudi svolti in relazione a contratti pubblici di lavori, servizi e forniture"*.

Dal tenore della disposizione, non appare revocabile in dubbio che la fattispecie postulerebbe situazioni specifiche *"destinate a remunerare prestazioni professionali tipiche di soggetti individuati o individuabili"*, secondo l'insegnamento nomofilattico; né vi è dubbio che si tratti di *prestazioni professionali tipiche la cui provvista all'esterno potrebbe comportare aggravii di spesa a carico dei bilanci delle amministrazioni pubbliche mediante il ricorso al mercato* (Corte dei conti SS.RR.QM 51/CONTR/11 del 4 ottobre 2011).

Ai fini della soluzione al quesito posto dal Comune non rileva tuttavia che - diversamente da altre ipotesi contemplate dalla delibera 51/2011 citata, in cui l'Ente utilizza un proprio dipendente (ad esempio, le prestazioni professionali dell'avvocatura interna), anziché attingere *al mercato attraverso il ricorso a professionisti esterni con possibili aggravii di costi per il bilancio dell'ente interessato* (Corte dei conti

SS.RR.QM 51/CONTR/11 del 4 ottobre 2011) - l'Ente si rivolge a un dipendente pubblico di un altro Comune: così che in questo caso è il Comune conferente a operare un risparmio di spesa, e non già l'Ente di appartenenza a cui vengono riversate le somme.

La particolarità della disposizione, così come della fattispecie da essa contemplata era stata rilevata anche dalla giurisprudenza costituzionale (Corte costituzionale, sentenza n. 341 del 2009) che ne aveva, purtuttavia, sancito la generale applicabilità anche agli enti territoriali ad esclusione della parte in cui impone l'obbligo di versare, ad apposito capitolo del bilancio dello Stato, le riduzioni di spesa derivanti dalla misura in essa prevista: circostanza questa ribadita anche dalla citata pronuncia della Sezione Autonomie e che, pertanto, richiede all'interprete di darne comunque concreta attuazione.

Alla stregua di quanto sin qui considerato, l'espressione del principio più sopra enunciato induce quindi a ritenere che le somme così riversate al Comune di provenienza che autorizza l'incarico, destinate al finanziamento del fondo per il trattamento economico accessorio delle amministrazioni di provenienza del personale incaricato, non rientrano tra le somme soggette al limite del trattamento accessorio dell'ente

P.Q.M.

Nelle esposte considerazioni è il parere della Sezione.

ORDINA

Al Direttore della Segreteria di trasmettere la presente deliberazione al Sindaco del Comune di Fratte Polesine (RO).

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 19 dicembre 2017.

Il Magistrato relatore

F.to Tiziano Tessaro

Il Presidente

F.to Diana Calaciura Traina

Depositata in Segreteria il 5 gennaio 2018

IL DIRETTORE DI SEGRETARIA

F.to Dott.ssa Raffaella Brandolese