



**Corte dei Conti**  
**Sezione regionale di controllo per la Basilicata**  
**Potenza**

**Deliberazione n. 95/2014/PAR**

Parere n. 16/2014

La Sezione regionale di controllo per la Basilicata così composta:

Presidente di Sezione	dr. Francesco Lorusso	
Primo Referendario	dr. Giuseppe Teti	relatore
Referendario	dr.ssa Vanessa Pinto	

nella Camera di consiglio del 6 agosto 2014;

**Visto** l'art.100 della Costituzione;

**Visto** il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n.1214 e successive modificazioni ed integrazioni;

**Vista** la legge 14 gennaio 1994, n.20 e successive modificazioni;

**Visto** l'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

**Vista** la deliberazione n.14/2000 in data 16 giugno 2000 delle Sezioni Riunite della Corte dei conti, con la quale è stato deliberato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, e successive modificazioni ed integrazioni;

**Visti** gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti nell'adunanza del 27 aprile 2004 e nell'adunanza del 4 giugno 2009, delibera n. 9/Sez.Aut./2009;

**Vista** la Delibera n. 54/CONTR/10 resa dalle Sezioni Riunite in sede di controllo in data 21 ottobre e 8 novembre 2010, 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;

**Vista** la richiesta di parere, *ex art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003*, formulata dal Sindaco del Comune di Viggiano con nota dell'8 maggio 2014 prot. n. 6319, pervenuta in Sezione in data 12 maggio 2014 e protocollata al n. 1013;

**Vista** l'ordinanza con la quale il Presidente di questa Sezione regionale di controllo ha deferito la questione all'esame collegiale della Sezione per l'odierna seduta e ha nominato relatore il Magistrato dr. Giuseppe Teti;

**Udito** nella camera di consiglio il relatore;

### **In fatto**

1. Con la nota in epigrafe il Sindaco del Comune di Viggiano pone un primo quesito nei termini che seguono.

Il Comune nell'anno 2008, previa modifica della dotazione organica, ha stabilizzato 12 unità di personale con contratto a tempo indeterminato part-time, per 24 ore settimanali, incrementando di altrettante unità la dotazione organica dell'Ente.

L'art. 15, comma 5, del CCNL del 1 aprile 1999 prevede che in caso di attivazione di nuovi servizi o di processi di riorganizzazione finalizzati ad un accrescimento di quelli esistenti, ai quali sia correlato un aumento delle prestazioni del personale in servizio cui non possa farsi fronte attraverso la razionalizzazione delle strutture e/o delle risorse finanziarie disponibili o che comunque comportino un incremento stabile delle dotazioni organiche, gli enti, nell'ambito della programmazione annuale e triennale dei fabbisogni di cui all'art. 6 del D.Lgs.vo n. 29/93 (ora D.Lgs.vo n. 165/2001), valutano anche l'entità delle risorse necessarie per sostenere i maggiori oneri del trattamento accessorio del personale da impiegare nelle nuove attività e ne individuano la relativa copertura nell'ambito delle capacità di bilancio.

L'art. 9, comma 2-*bis*, D.L. n. 78/2010, stabilisce che a decorrere dal 1 gennaio 2011 (e sino al 31 dicembre 2014) l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del D.Lgs.vo n. 165/2001, non può superare il corrispondente importo dell'anno 2010 ed è automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio (a decorrere dal 1° gennaio 2015 le risorse destinate annualmente al trattamento economico accessorio sono decurtate di un importo pari alle riduzioni operate per effetto del precedente periodo).

Tanto considerato, si chiede se sia possibile, in riferimento all'art. 15, co. 5 del CCNL 1/4/1999, incrementare il fondo salario accessorio per l'anno 2014.

2. Con la medesima nota viene posto un secondo quesito nei termini che seguono.

Il Comune di Viggiano – il cui territorio è fortemente interessato dall'attività estrattiva di idrocarburi - in relazione all'aggiornamento del Piano di Emergenza esterno al “Centro Oli”, è obbligato dalla Prefettura di Potenza ad approvare il proprio piano di protezione civile che contempla la presenza sia dei pozzi (estrattivi) e della rete di raccolta, sia del Centro Oli. La complessità di gestione dei suddetti piani richiede da parte del Comune il riconoscimento di forme di reperibilità di alcuni dipendenti nelle 24 ore, finalizzate alla gestione dei suddetti piani nell'ordinario e in modo particolare nel caso in cui si verificano condizioni di emergenza che ne richiedono l'attivazione.

Ciò comporta dei costi che il Comune non è in condizione di sopportare non già per mancanza dei relativi fondi, quanto invece per la necessità non superare i limiti imposti dalle norme sul contenimento della spesa di personale.

Il Comune ha richiesto alla società ENI E.P., Distretto Meridionale, la disponibilità ad una contribuzione volontaria dei suddetti costi ma ha ricevuto una risposta negativa.

Tanto esposto, si chiede se stante il carattere di eccezionalità dei costi da sostenere per assicurare la tutela e la sicurezza sia dei lavoratori che dei cittadini e dell'ambiente esterno al Centro Oli sia possibile non considerare tra le spese di personale i costi inerenti il piano di emergenza ma di considerarli come spese di progetto collegate direttamente alle royalties ottenute dall'estrazione del petrolio.

### **In diritto**

#### **Sull'ammissibilità della richiesta.**

3. Entrambi i quesiti, ammissibile soggettivamente, lo sono anche oggettivamente in quanto senz'altro riconducibili, per materia, all'ambito della contabilità pubblica, secondo la nozione desumibile dalla consolidata giurisprudenza di questa Corte e dalle pronunzie in premessa citate.

#### **Nel merito.**

4. I quesiti, sebbene pongano questioni astrattamente diverse, da trattarsi separatamente, sembrano prospettare soluzioni alternative a una medesima necessità che è quella di far fronte a fabbisogni nuovi, nascenti dall'attività estrattiva di idrocarburi che interessa fortemente il territorio del Comune di Viggiano. Tali attività, se da un lato generano risorse

finanziarie nella disponibilità dell'Ente, dall'altra impongono misure appropriate di protezione civile e di prevenzione, in relazione sia alla presenza dei pozzi estrattivi, sia alla presenza del "Centro Oli".

- 5.1** Il primo quesito riguarda il trattamento accessorio e le risorse ad esso destinate. Il Comune si chiede se, dal momento che l'art. 15 del CCNL del 1 aprile 1999 prevede che in caso di attivazione di nuovi servizi, ai quali sia correlato un aumento delle prestazioni del personale in servizio, gli Enti debbono valutare anche l'entità delle risorse necessarie per sostenere i maggiori oneri del trattamento accessorio del personale da impiegare nelle nuove attività, individuando la relativa copertura nell'ambito delle capacità di bilancio, sia possibile incrementare le risorse destinate al trattamento accessorio per il 2014 tenuto conto delle limitazioni imposte dai commi 1 e *2bis* dell'art. 9 del D.L. n. 78/2010.
- 5.2** Il citato comma 1 stabilisce che fino al 31 dicembre 2014 (termine così prorogato dall'art. 1, comma 1, let. *a*) del DPR n. 122/2013), il trattamento economico complessivo dei *<singoli dipendenti>*, anche di qualifica dirigenziale, *<ivi compreso il trattamento accessorio>*, previsto dai rispettivi ordinamenti delle amministrazioni pubbliche non può superare, in ogni caso, il trattamento ordinariamente spettante per l'anno 2010. Restano esclusi dal "blocco" gli effetti derivanti da eventi straordinari della dinamica retributiva, ivi incluse le variazioni dipendenti da eventuali arretrati, conseguimento di funzioni diverse in corso d'anno, maternità, malattia, missioni svolte all'estero, effettiva presenza in servizio. Con il comma *2bis* (come modificato dall' art. 1, comma 456, L. n. 147/2013, a decorrere dal 1° gennaio 2014), si è stabilito che sino al 31 dicembre 2014 *<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. A decorrere dal 1° gennaio 2015, le risorse destinate annualmente al trattamento economico accessorio sono decurtate di un importo pari alle riduzioni operate per effetto del precedente periodo.
- 5.3** Il contenimento delle risorse destinate al trattamento accessorio, da conseguirsi anche attraverso le disposizioni sopra riportate, è misura finalizzata al perseguimento di uno specifico obiettivo di finanza pubblica, al quale sono tenuti sia gli Enti soggetti al patto di stabilità interno, che quelli esclusi. Secondo l'orientamento espresso dalle Sezioni Riunite

della Corte dei conti quelle in argomento sono norme volte 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. Ne consegue che si tratta di disposizioni di stretta interpretazione, che non ammettono altre deroghe o esclusioni se non per le sole risorse 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. (vds. SS.RR. n. 51/CONTR/11).

**5.4** A ulteriore chiarimento degli stretti argini entro i quali contenere fattispecie derogatorie mette conto richiamare la circolare MEF n. 12/2011 che, con specifico riguardo al comma 2 *bis* citato, esclude dalla riduzione in argomento *“le risorse derivanti da incarichi aggiuntivi (peraltro già sottoposti a specifiche misure limitative) e dai servizi resi dal personale in conto terzi attesa la variabilità delle stesse e la correlazione al maggiore impegno richiesto al personale ed alle connesse responsabilità”*.

**5.1** Giurisprudenza consultiva successiva della Corte dei conti ha interpretato il criterio di derogabilità individuato dalle sopra citate deliberazioni delle Sezioni Riunite nel senso di ritenere possibile rintracciare nell'ordinamento ulteriori fattispecie di esclusione dall'applicazione della norma, atteso che *“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 e non già quella di escludere l'erogazione di compensi che trovino fonte in specifiche risorse vincolate alla remunerazione di particolari prestazioni, per le quali le valutazioni circa la compatibilità delle risorse impegnate con i vincoli di finanza pubblica sono state già effettuate – “a monte” – al momento della determinazione compiuta a livello regionale di destinare il quantum di risorse disponibili all'ambito locale”* (Sezione controllo Liguria, delib. 26/2012).

**5.2** In ogni caso, fermo restando lo spazio di necessaria autonomia di cui ciascun ente dispone nel modulare le concrete misure che consentano il conseguimento dell'obiettivo (C. Cost. n. 139/2012), l'aver ricondotto la *ratio* della norma dell'art. 9, D.L. n. 78/2010, al tema del contenimento della spesa di personale quale obiettivo di finanza pubblica, porta come conseguenza quella di non poter estrapolare le specifiche disposizioni in esame dal più ampio contesto normativo che pretende il raggiungimento di siffatti obiettivi in termini di

saldi di spesa. In altre parole, anche laddove vi fossero spazi per incrementare le risorse decentrate destinate alla retribuzione accessoria prevista dall'art. 15, co. 5, CCNL dell'1.4.1999, occorre sempre accertare la compatibilità e la coerenza di tali misure con i tetti di spesa di personale imposti dal legislatore. In questo senso anche l'orientamento dell'Aran è nel senso che *“la disciplina contrattuale in materia di risorse aggiuntive per la contrattazione integrativa (come appunto l'art.15, comma 5, del CCNL dell'1.4.1999) non autorizza in alcun modo (né del resto potrebbero autorizzare) deroghe alle norme delle leggi finanziarie, di natura imperativa, relative al Patto di stabilità o al contenimento della spesa del personale”* (cfr. Aran, RAL\_1635).

**5.3** In questo ambito si colloca la delibera n. 2/2013 della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti che si pone il problema di verificare se nel limite complessivo delle risorse destinate al trattamento accessorio siano comprese anche le economie conseguenti ai processi di razionalizzazione e riqualificazione della spesa (commi 4 e 5 del D.L. n. 98/2011). In particolare il comma 5 stabilisce che in relazione ai processi di riqualificazione e razionalizzazione della spesa, *“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”*.

**5.4** Orbene, osserva la Sezione delle Autonomie, con riferimento alla citata delibera delle Sezioni Riunite, che la *ratio* della deroga alla richiamata disposizione vincolistica in materia di personale risieda nel *favor* manifestato dal legislatore verso politiche di sviluppo della produttività individuale del personale, specie se dirette ad incentivare lo svolgimento di incarichi particolari ed aggiuntivi, rispetto alle ordinarie mansioni lavorative, mediante l'impiego di risorse vincolate etero-finanziate ovvero non incidenti sugli equilibri di bilancio degli Enti locali. Pertanto, posto che non rientrano nel vincolo di cui al comma 1 dell'art. 9 le componenti di parte variabile del trattamento accessorio, in quanto elementi retributivi eventuali e mutabili a seconda delle funzioni conseguite in corso d'anno, devono parimenti essere esclusi, in ragione delle loro variabilità, anche i compensi legati alle economie che annualmente l'ente deve certificare di aver realizzato, a consuntivo, attraverso il raggiungimento degli obiettivi di produttività fissati dai Piani triennali di

razionalizzazione della spesa. Per contro, *“la possibilità concreta di integrare le risorse finanziarie variabili destinate alla contrattazione decentrata integrativa in deroga al tetto di spesa previsto dal comma 2-bis, è subordinata al conseguimento di effettive economie di spesa risultanti dai processi di attuazione dei Piani triennali di razionalizzazione e riqualificazione della spesa di cui ai commi 4 e 5 dell’art. 16 del d.l. 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, in l. 15 luglio 2011, n. 111, quale effetto di specifiche iniziative volte al raggiungimento di puntuali obiettivi di incremento della produttività individuale del personale interno all’Amministrazione da realizzare mediante il diretto coinvolgimento delle unità lavorative in mansioni suppletive rispetto agli ordinari carichi di lavoro”*.

- 5.5** Tale conclusione appare confermata dall’art. 4 del D.L. 6-3-2014 n. 16, ove è stabilito che *“Le regioni e gli enti locali che non hanno rispettato i vincoli finanziari posti alla contrattazione collettiva integrativa sono obbligati a recuperare integralmente, a valere sulle risorse finanziarie a questa destinate, rispettivamente al personale dirigenziale e non dirigenziale, le somme indebitamente erogate mediante il graduale riassorbimento delle stesse, con quote annuali e per un numero massimo di annualità corrispondente a quelle in cui si è verificato il superamento di tali vincoli”*. In questi casi, gli enti locali adottano misure di contenimento della spesa per il personale, ulteriori rispetto a quelle già previste dalla vigente normativa, mediante l'attuazione di piani di riorganizzazione finalizzati alla razionalizzazione e allo snellimento delle strutture burocratico-amministrative, garantendo in ogni caso la riduzione delle dotazioni organiche entro i parametri definiti dal decreto di cui all'articolo 263, comma 2, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Le cessazioni dal servizio conseguenti alle misure di cui al precedente periodo non possono essere calcolate come risparmio utile per definire l'ammontare delle disponibilità finanziarie da destinare alle assunzioni o il numero delle unità sostituibili in relazione alle limitazioni del turn over. Inoltre, le regioni e gli enti locali che hanno rispettato il patto di stabilità interno possono compensare le somme da recuperare anche attraverso l’utilizzo dei risparmi effettivamente derivanti dall’attuazione del citato art. 16, commi 4 e 5, del D.L. n. 98/2011.
- 5.6** L’orientamento indicato dalla Sezione delle Autonomie è fatto proprio anche da questa Sezione regionale di controllo in ordine alle ipotesi di deroga alle disposizioni di cui ai commi 1 e 2bis del D.L. n. 78/2010.

- 6.1** Le conclusioni sopra raggiunte valgono a spiegare anche la risposta necessariamente negativa che questa Sezione deve esprimere in ordine al secondo dei quesiti qui prospettati, relativo cioè alla possibilità di derogare ai limiti di spesa del personale fissati dal legislatore assumendo la natura eccezionale della spesa da sostenere per assicurare la tutela e la sicurezza sia dei lavoratori che dei cittadini e dell'ambiente esterno al Centro Oli, ovvero di non considerare tra le spese di personale i costi inerenti il piano di emergenza ma di considerarli come spese di progetto collegate direttamente alle royalties ottenute dall'estrazione del petrolio.
- 6.2** Invero l'esigenza da assolvere ha natura obbligatoria in relazione alla presenza dei pozzi estrattivi e del Centro Oli che impongono un piano di emergenza. Si tratta, a ben vedere, di una esigenza ricorrente e stabile per fronteggiare la quale sarebbe di per sé problematico ricorrere a misure retributive (del personale) accessorie di parte variabile, secondo quanto prospettato con il primo quesito.
- 6.3** Ancora più evanescente ed incerta appare la tesi avanzata con il secondo quesito per il quale tali spese sarebbero da ricondurre a un "progetto" collegato direttamente alle royalties ottenute dall'estrazione petrolifera. In disparte la circostanza che le royalties sono proventi legati a un'attività economica autorizzata e svolta da terzi e non "obiettivo" dell'Ente e, del resto, tale neppure può dirsi, rispetto al Comune, l'attività estrattiva stessa, si osserva che non vi è alcun collegamento funzionale tra i proventi dell'estrazione petrolifera, che affluiscono al Comune come sua risorsa diretta, e le spese in argomento. Peraltro, ove anche questo collegamento funzionale vi fosse, ciò non sarebbe, di per sé, sufficiente a escludere questa tra le voci rilevanti nel saldo di spesa di personale, dovendosi a tal fine avere comunque riguardo alle disposizioni normative vigenti e ai principi da esse ricavabili.

#### **P.Q.M.**

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Basilicata rende nelle sopra esposte considerazioni il proprio parere in relazione alle richieste formulate dal Sindaco del Comune di Viggiano con la nota in epigrafe citata.



## **DISPONE**

Che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura della segreteria della Sezione, all'Amministrazione richiedente e al presidente del coordinamento delle Sezioni regionali di controllo della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti.

Così deciso in Potenza, nella Camera di consiglio del 7 agosto 2014.

**IL PRESIDENTE**  
F.to Dott. Francesco LORUSSO

**I MAGISTRATI**  
F.to dott. Giuseppe TETI – relatore

F.to dott.ssa Vanessa PINTO

Depositata in Segreteria il 7 agosto 2014

per **IL FUNZIONARIO**  
**PREPOSTO AI SERVIZI DI SUPPORTO**  
(dott. Giovanni CAPPIELLO)  
**IL FUNZIONARIO**  
F.to dott. Luca BARARDONE