



REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

Deliberazione n. 111/2016/SRCPIE/QMIG

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, nell'adunanza del 4 ottobre 2016, composta dai Magistrati:

Dott.	Massimo VALERO	Presidente f.f.
Dott.	Mario ALÌ	Consigliere - relatore
Dott.	Adriano GRIBAUDO	Primo referendario
Dott.	Cristiano BALDI	Primo Referendario

Vista la richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di **Casalborgone (TO)** formulata con nota 4593 del 10 settembre 2016 e pervenuta per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali (C.A.L.) del Piemonte in data 16 settembre 2016, recante un quesito ai sensi dell'art. 7 comma 8 l. n. 131/2003;

Visto l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con Regio Decreto 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, 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'art. 7, comma 8;

Visto l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato e modificato dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 17 febbraio 2006, n. 5;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite di questa Corte n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente f.f. ha convocato la Sezione per l'odierna seduta;

PREMESSO CHE

Il Sindaco del Comune di Casalborgone (TO), con nota del 10 settembre 2016, chiedeva all'adita Sezione l'espressione di un parere con riferimento al nuovo vincolo imposto dall'articolo 1 comma 236 della Legge di stabilità 2016 (legge 208/2015): *"nelle more dell'adozione dei decreti legislativi attuativi degli articoli 11 e 17 della legge 7 agosto 2015, n. 124, con particolare riferimento all'omogeneizzazione del trattamento economico fondamentale e accessorio della dirigenza, tenuto conto delle esigenze di finanza pubblica, a decorrere dal 1° gennaio 2016 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, e successive modificazioni, non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2015 ed è, comunque, automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio, tenendo conto del personale assumibile ai sensi della normativa vigente"*.

In particolare il richiedente, affermando che la citata norma riproducesse il contenuto dell'articolo 9 comma 2 bis del D.L. n. 78/2010 L. 30 luglio 2010, n. 122 del 2010 che dispone: *"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'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"*, citava le deliberazioni della Sezione delle Autonomie

della Corte dei Conti n.3/2013 (il riferimento sembra riguardare la deliberazione n. 2/2013) e n. 26/2014, evocando in particolare il capoverso della deliberazione n. 26/2014 chiedendo se, anche con riferimento al nuovo vincolo imposto dall'articolo 1 comma 236 della legge di stabilità 208/2015 sia consentito derogare al divieto di cui all'articolo 9 comma 2 bis del D.L. n. 78 del 2010, nell'ipotesi di economie di spesa derivanti dall'attuazione di piani triennali di razionalizzazione e riqualificazione delle spese, in particolare, se sia consentito integrare le risorse finanziarie variabili destinate alla contrattazione decentrata integrativa per l'anno 2016, superando l'importo determinato per il 2015 (tetto di spesa), in ipotesi di più efficiente utilizzo del personale.

AMMISSIBILITA' SOGGETTIVA

Riguardo all'individuazione dell'organo legittimato ad inoltrare le richieste di parere, si osserva che il Sindaco è l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere, in quanto riveste il ruolo di rappresentante dell'ente ai sensi dell'articolo 50 T.U.E.L.. Pertanto la richiesta di parere è ammissibile soggettivamente poiché proviene dall'organo legittimato a proporla ed è stata inviata tramite il Consiglio delle autonomie locali.

AMMISSIBILITA' OGGETTIVA

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare che la disposizione, contenuta nell'articolo 7 comma 8, della legge 131/03, deve essere raccordata con il precedente comma 7, che attribuisce alla Corte dei Conti la funzione di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio, il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma, la sana gestione finanziaria degli enti locali.

Lo svolgimento delle funzioni è qualificato dallo stesso legislatore come una forma di controllo collaborativo. In particolare il comma 8 del citato articolo attribuisce agli enti la facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica.

In quest'ottica, appare chiaro che le attribuzioni consultive "in materia di contabilità pubblica" delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti si innestano nell'ambito delle funzioni sostanziali di controllo collaborativo ad esse conferite dalla legislazione.

La richiesta di parere presentata dal Comune di Casalborgone (TO) è, alla luce di tali considerazioni, ammissibile, sotto il profilo oggettivo, in quanto pone questioni

interpretative riguardanti disposizioni in materia di spesa di personale dettate dal legislatore nazionale in funzione di coordinamento della finanza pubblica, come tali rientranti nella nozione di "contabilità pubblica" strumentale all'esercizio della funzione consultiva, così come delineata dalle pronunce di orientamento generale, rispettivamente, delle Sezioni riunite in sede di controllo (cfr. in particolare deliberazione n. 54/CONTR/10) e della Sezione delle autonomie (cfr. in particolare deliberazioni n. 5/AUT/2006, n. 9/AUT/2009 e n. 3/SEZAUT/2014/QMIG).

MERITO

La richiesta di parere è stata formulata con riferimento all'art. 1, comma 236, della legge n. 208 del 2015 il quale, con decorrenza 1° gennaio 2016, ha nuovamente stabilito i limiti alle risorse ogni anno destinabili dalle pubbliche amministrazioni al trattamento accessorio del personale.

Come rilevato, *"la disposizione in parola riproduce in larga parte la struttura dell'art. 9, comma 2-bis, del decreto-legge n. 78 del 2010, il quale aveva già imposto un analogo tetto di spesa per il finanziamento del trattamento accessorio dei dipendenti per il periodo 1° gennaio 2011 - 31 dicembre 2014. Alla stessa, pertanto, risultano tendenzialmente estensibili gli stessi criteri interpretativi ed applicativi definiti con riferimento alla precedente disposizione, in specie quelli elaborati negli anni dalle Sezioni centrali e regionali di controllo della Corte dei conti nei pareri resi su richiesta degli enti locali"* (Corte dei Conti sezione regionale Liguria, deliberazione n.73/2016/PAR che rinvia alla deliberazione della medesima sezione regionale n. 52/2016/PAR).

In relazione ai criteri interpretativi dell'articolo 9 comma 2bis del D.L. 31 maggio 2010, n. 78, convertito nella Legge 30 luglio 2010, n. 122 la sezione regionale di controllo Corte dei Conti Piemonte nella deliberazione n. 257/2012/SRCPIE/PAR (che rinvia ai precedenti espressi dalle Sezioni Riunite di questa Corte, SS.RR. n. 51 del 4 ottobre 2011 e deliberazioni di questa Sez. n. 89 del 27 aprile 2012 e n. 127 del 21 ottobre 2011) così si è espressa: *"La ratio dell'art. 9, comma 2bis, del D.L. n. 78/2010, convertito nella Legge n. 122/2010 è il contenimento della dinamica retributiva attraverso la cristallizzazione al 2010 del tetto di spesa relativo all'ammontare complessivo delle risorse presenti nei fondi unici*

destinati al trattamento accessorio del personale della P.A., ricomprendendo in tale trattamento accessorio anche le componenti non aventi carattere fisso e continuativo. 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. Deve ritenersi che tale disposizione sia di stretta interpretazione; sicchè, in via di principio, essa non sembra possa ammettere deroghe od esclusioni. Le risorse di alimentazione dei fondi da ritenere non ricomprese nell'ambito applicativo dell'art. 9, comma 2bis, 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".

Relativamente al quesito proposto dal Comune di Casalborgone assume quindi prima di tutto rilievo quanto esposto dalla Sezione di controllo Piemonte e confermato nelle deliberazioni espresse da altre sezioni regionali, secondo cui le previsioni dell'articolo 9 comma 2 bis del D.L. n. 78/2010 sono di stretta interpretazione e quindi, in via di principio, insuscettibili di deroghe o esclusioni. La *ratio*, come sopra scritto, è quella di cristallizzare il limite alla crescita delle risorse destinate a finanziare la contrattazione integrativa a favore dei dipendenti pubblici e di assicurare quindi l'invarianza della spesa sostenuta dalle pubbliche amministrazioni per tale finalità.

Il Comune chiede se, alla luce delle deliberazioni della Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti n. 3 del 2013 (in realtà la deliberazione della Sezione Autonomie concernente l'interpretazione dell'articolo 9 comma 2 bis del D.L. n. 78/2010 è la n. 2 del 2013) e n. 26 del 2014, anche con riferimento al nuovo vincolo imposto dall'articolo 1 comma 236 della legge di stabilità 2016 (legge 208/2015) sia consentito derogare al divieto dell'articolo 9 comma 2 bis citato, e quindi a seguito di economie di spesa "derivanti dall'attuazione di piani triennali di razionalizzazione e riqualificazione della spesa, è possibile integrare le

risorse finanziarie variabili destinate alla contrattazione decentrata integrativa per l'anno 2016 superando il corrispondente importo determinato per l'anno 2015 (tetto di spesa)".

La richiesta deriva da un nuovo assetto organizzativo dell'Ufficio Tributi che, mentre nel 2015 è stato supportato da una società di servizi, nel 2016 è gestito con personale interno con conseguente aumento di competenze e di formazione professionale, determinando, secondo il Comune, "un risparmio effettivo ed oggettivo che potrebbe potenzialmente essere in parte destinato ad una rivalutazione del Fondo".

Il quesito non collega la richiesta di incremento dei fondi per la contrattazione integrativa ad una ipotesi di aumento di organico "solitamente collegato alla reinternalizzazione di servizi o funzioni in precedenza trasferite (per esempio, a Unioni di Comuni o Consorzi), con conseguente rientro delle unità lavorative a suo tempo cedute" (v. Sezione regionale di controllo per la Liguria, deliberazione n.73/2016/PAR), bensì solo ad un aumento di competenze e di formazione del personale.

Nei recenti precedenti, le Sezioni Regionali di Controllo della Corte dei Conti, con riferimento alle amministrazioni che abbiano conseguito risparmi di spesa a seguito di una riorganizzazione del personale, hanno pacificamente concluso nel senso di "*non consentire comunque in simili fattispecie alcuna deroga all'obbligo imperativo di rispettare il limite delle risorse destinate al trattamento accessorio (cfr. Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazioni n. 324/2014/PAR; Sezione regionale di controllo per il Veneto, deliberazione n. 378/2014/PAR)*" (v. Sezione regionale di controllo per la Liguria, n.73/2016/PAR).

Ossia un risparmio di spesa conseguente ad una riorganizzazione del personale da parte di un'amministrazione non consentirebbe il superamento della soglia del tetto di spesa per il trattamento accessorio. Occorre tuttavia citare la deliberazione n. 14/2013/SRCPIE/PAR della Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte la quale, in precedenza, con particolare riferimento ad economie di spesa derivanti da una riorganizzazione del personale realizzate nell'ambito dei processi di attuazione dei Piani triennali di razionalizzazione della spesa, dopo la deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 2 del 2013, le ha consentite "*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" nel caso di "conseguimento di effettive economie di spesa risultanti dai processi di attuazione dei Piani triennali di razionalizzazione e riqualificazione della spesa".

In particolare, nella richiamata deliberazione di questa Sezione, si faceva riferimento ad un piano di razionalizzazione delle spese di funzionamento di un Comune, derivante dall'affidamento di alcune mansioni, svolte in precedenza da una società esterna e successivamente affidate a dipendenti del Comune stesso, con conseguente risparmio su alcuni servizi.

In questo specifico caso si chiedeva da parte del Comune: *"dal momento che il 50% delle conseguenti economie, in base alle predette norme, può essere destinato, alle condizioni ivi previste, ad incrementare le risorse destinate alla contrattazione integrativa, chiede se operino in tal caso, per il 2013 i limiti ai trattamenti accessori fissati dall'art. 9 commi 1 e 2 bis del D.L. n. 78/2010. Precisa che tali trattamenti accessori andrebbero a compensare lo svolgimento dell'attività extra orario svolta dal personale comunale per lo svolgimento dei summenzionati servizi già appaltati all'esterno".*

La deliberazione n. 14/2013/SRCPIE/PAR della Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte riferendosi ai principi enucleati dalla deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 2 del 2013 ha concluso: *"Il solo ambito in cui residua la possibilità di esercitare il potere discrezionale di destinazione delle economie risultanti dai processi di attuazione dei Piani triennali di razionalizzazione della spesa in senso compatibile con la ratio del divieto di cui al richiamato comma 2-bis, attiene, pertanto, alla quota di risorse (corrispondente, giusta quanto sopra precisato riguardo all'erogazione dei premi previsti dall'articolo 19 del D.lgs. n. 150/2009, all'importo massimo del 25 per cento delle economie effettivamente realizzate) resa disponibile per la remunerazione delle prestazioni suppletive del personale in servizio direttamente e proficuamente coinvolto nelle specifiche iniziative individuate dai suddetti Piani di ristrutturazione dei servizi e di razionalizzazione dei processi decisionali ed operativi finalizzati ad un accrescimento della produttività e dell'efficienza. L'accertamento delle*

conseguenti economie finanziarie dovrà essere certificato, dai competenti organi di controllo interno, per ciascuna delle singole voci di spesa previste dai Piani previa verifica del raggiungimento degli obiettivi assegnati ai dipendenti coinvolti e al netto di eventuali oneri indiretti a carico dell'ente", concludendo: "l'Ente, ai fini della decisione, di sua esclusiva competenza, in ordine all'erogazione o meno di trattamenti accessori al personale coinvolto nell'attuazione di un piano di razionalizzazione della spesa diretto a risparmiare sui servizi di sorveglianza delle condizioni meteorologiche e di sgombero neve, che verrebbero svolti da personale comunale invece che da una ditta esterna, dovrà attenersi ai suddetti principi, così compendiate dalla stessa Sezione delle Autonomie: "In coerenza con i vincoli delineati dall'art. 9, commi 1 e 2-bis, del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, in l. 30 luglio 2010, n. 122, 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".

Alla luce del nuovo vincolo imposto dall'articolo 1 comma 236 della legge 208/2015, rispetto all'articolo 9 comma 2 bis del D.L. 78/2010 convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122, potrebbe ritenersi che, nel caso di economie coinvolte nell'attuazione di un piano triennale di razionalizzazione e riqualificazione della spesa nei termini di legge, sussista la possibilità, *una tantum*, di derogare al tetto di spesa disposto dall'articolo 1 comma 236 della legge 208/2015.

Occorre peraltro tenere conto anche di quanto deliberato dalla Sezione regionale di controllo della Corte dei Conti Piemonte n. 14 del 2013 che ha indicato come ipotesi derogatoria proprio una riorganizzazione del personale realizzata nell'attuazione di un piano di razionalizzazione della spesa, nonché del contenuto delle deliberazioni n. 257/2012 della

Sezione Regionale di Controllo del Piemonte; n.324/2014 PAR della Sezione di Controllo della Lombardia e la 378/2014 PAR della Sezione Controllo del Veneto (v. Sezione di Controllo per la Liguria n. 73/2016/PAR), da dove emergerebbe con estrema chiarezza, anche in presenza di un piano di riorganizzazione del personale dell'amministrazione, l'impossibilità del superamento della soglia del tetto di spesa per il trattamento accessorio. Peraltro, il quadro normativo in esame presenta ora un esplicito riferimento alla riforma della P.A. e della dirigenza pubblica, di cui alla legge delega n. 124 del 2015, ed induce a ritenere che, nelle more dell'adozione dei relativi decreti legislativi attuativi, non residui attualmente spazio per aperture interpretative su di una materia in corso di definizione legislativa, con norme che potranno anche assumere rilievo nell'ambito di disciplina del trattamento accessorio del personale. Stante la riportata discordanza di pareri sulla questione sottoposta dal Sindaco del Comune di Casalborgone (TO) e attesa, pertanto, la necessità di un indirizzo interpretativo univoco in materia, questa Sezione ritiene opportuno che venga sottoposta all'esame del Presidente della Corte dei conti la valutazione sull'opportunità di deferire la questione alla Sezione delle Autonomie o alle Sezioni riunite, ai sensi dell'art. 6, comma 4, del d.l. 10 ottobre 2012 n. 174, convertito con modificazioni dalla L. 7 dicembre 2012, n. 213, il quale, nel testo novellato dal d.l. 24 giugno 2014, n. 91, dispone che *"al fine di prevenire o risolvere contrasti interpretativi rilevanti per l'attività di controllo o consultiva o per la risoluzione di questioni di massima di particolare rilevanza, la Sezione delle autonomie emana delibera di orientamento alla quale le Sezioni regionali di controllo si conformano. Resta salva l'applicazione dell'articolo 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, nei casi riconosciuti dal Presidente della Corte dei conti di eccezionale rilevanza ai fini del coordinamento della finanza pubblica ovvero qualora si tratti di applicazione di norme che coinvolgono l'attività delle Sezioni centrali di controllo"*.

P.Q.M.

la Sezione regionale di controllo del Piemonte della Corte dei Conti sospende la pronuncia sulla richiesta di parere pervenuta dal sindaco del Comune di Casalborgone (TO) e sottopone al Presidente della Corte dei Conti la valutazione sull'opportunità di deferire alla

Sezione delle autonomie o alle Sezioni riunite in sede di controllo, ai sensi dell'art. 6 comma 4, del d.l. 10 ottobre 2012 n. 174, la seguente questione di massima: **"se con riferimento al vincolo imposto dall'art. 1 comma 236 della legge di stabilità 208/2015, sia consentito derogare al divieto di cui all'articolo 9 comma 2 bis del D.L. n. 78/2010, nell'ipotesi di economie di spesa derivanti dall'attuazione di piani triennali di razionalizzazione e riqualificazione delle spese;"**

Dispone che la presente deliberazione venga trasmessa, a cura della Segreteria, all'Ufficio di Presidenza della Corte dei Conti.

Così deciso nell'adunanza del 4 ottobre 2016.

Il Consigliere Relatore

F.to Mario ALI

Il Presidente f.f

F.to Massimo VALERO

Depositato in Segreteria il **18/10/2016**

Il Funzionario Preposto

F.to Dott. Federico Sola