



Corte dei Conti
Sezione delle autonomie

N. 34/SEZAUT/2016/QMIG

Adunanza del 28 novembre 2016
Presieduta dal Presidente di Sezione
Adolfo Teobaldo DE GIROLAMO

Composta dai magistrati:

Presidenti di Sezione Roberto TABBITA, Carlo CHIAPPINELLI, Francesco PETRONIO, Josef Hermann RÖSSLER, Fulvio Maria LONGAVITA, Giovanni COPPOLA

Consiglieri Lucilla VALENTE, Marta TONOLO, Alfredo GRASSELLI, Paola COSA, Francesco UCCELLO, Adelisa CORSETTI, Elena BRANDOLINI, Stefania PETRUCCI, Benedetta COSSU, Massimo VALERO, Dario PROVVIDERA, Gianfranco POSTAL

Primi Referendari Francesco BELSANTI, Giampiero PIZZICONI, Tiziano TESSARO, Valeria FRANCHI

Referendari Giovanni GUIDA, Marco RANDOLFI, Vanessa PINTO

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

Vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

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, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione n. 14 del 16 giugno 2000, e successive modificazioni;

Visto l'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

Visto l'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, e successive modificazioni;

Visto l'art. 6, comma 4, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, e successive modificazioni;

Vista la deliberazione n. 111/2016/SRCPIE/QMIG, depositata il 18 ottobre 2016, con la quale la Sezione regionale di controllo per il Piemonte ha rimesso al Presidente della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 6, comma 4, del decreto-legge n. 174/2012, una questione di massima concernente il rispetto dei vincoli al 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;

Vista l'ordinanza del Presidente della Corte dei conti n. 29 del 15 novembre 2016, con la quale, valutati i presupposti per il deferimento dell'esame e della risoluzione della predetta questione di massima ai sensi del richiamato art. 6, comma 4, del decreto-legge n. 174/2012, è stata rimessa alla Sezione delle autonomie la pronuncia in ordine alla questione prospettata dalla Sezione regionale di controllo per il Piemonte;

Vista la nota del Presidente della Corte dei conti n. 2513 del 18 novembre 2016 di convocazione della Sezione delle autonomie per l'odierna adunanza;

Udito il relatore, Consigliere Francesco Uccello;

PREMESSO

La questione di massima rimessa alla decisione di questa Sezione trae origine da una richiesta di parere del Sindaco del Comune di Casalborgone (ente della provincia di Torino), pervenuta alla Sezione regionale di controllo per il Piemonte per il tramite del Consiglio delle autonomie locali, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n.131.

Nel quesito, il Sindaco, prospettando il conseguimento di effettive economie di bilancio derivanti dall'attuazione di Piani triennali di razionalizzazione e riqualificazione della spesa di cui all'art. 16, comma 4, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, chiedeva di conoscere se, in costanza del vincolo imposto dall'art. 1, comma 236, della legge di stabilità per il 2016 (legge n. 208/2015) in materia di trattamento accessorio del personale, l'Ente avesse ancora la possibilità di *"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)"*.

Rappresentava, altresì, la circostanza che *"il Comune di Casalborgone nell'anno 2015 aveva utilizzato quale supporto per l'Ufficio Tributi una Società di servizi, mentre nel 2016 l'Ente ha nuovamente riportato tutte le mansioni e gli adempimenti che tale servizio comporta a carico del proprio personale (che ha quindi provveduto in autonomia a coprire un settore anche con aumento di competenze e formazione di personale), realizzando un risparmio effettivo ed oggettivo che potrebbe potenzialmente essere in parte destinato ad una rivalutazione del fondo"*.

In proposito, la Sezione regionale di controllo per il Piemonte, valutati positivamente i profili dell'ammissibilità soggettiva ed oggettiva della richiesta di parere, ritiene che la questione vada risolta in senso positivo, poiché le economie provenienti dai Piani di razionalizzazione e di riqualificazione della spesa devono ritenersi escluse dall'applicazione del limite previsto dall'art. 1, comma 236, della legge n. 208/2015, in ragione della peculiarità della fonte di disciplina e di un meccanismo di tipo "premiabile" che il legislatore non ha voluto limitare con apposite clausole di salvaguardia.

Osserva la Sezione, infatti, che *“la disposizione in parola riproduce in larga parte la struttura dell’art. 9, comma 2-bis, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, 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”*.

Tuttavia, la Sezione remittente rileva che *“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, deliberazione n. 324/2014/PAR; Sezione regionale di controllo per il Veneto, deliberazione n. 378/2014/PAR) (v. Sezione regionale di controllo per la Liguria, deliberazione n. 73/2016/PAR)”*.”

Peraltro, osserva sempre la Sezione, *“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”*.

CONSIDERATO

1. La questione proposta dalla Sezione regionale di controllo per il Piemonte consiste nello stabilire se il limite di spesa previsto dall’art. 1, comma 236, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, risulti applicabile, a decorrere dal 2016, anche alle economie aggiuntive provenienti dai Piani triennali di razionalizzazione e riqualificazione della spesa di cui ai commi 4 e 5 dell’art. 16 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, qualora utilizzate per la contrattazione integrativa.

La Sezione remittente osserva come il limite di spesa introdotto dal richiamato comma 236 riproduca, per molti aspetti, problematiche interpretative analoghe a quelle emerse in sede di applicazione dell’art. 9, comma 2-bis, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, in ordine alle quali la Sezione delle autonomie ha già avuto modo di pronunciarsi con le deliberazioni n. 2/2013 e n. 26/2014.

Il nuovo disposto normativo presenta, tuttavia, aspetti innovativi che, a giudizio della Sezione remittente, meritano di essere esaminati in sede di coordinamento al fine di prevenire possibili contrasti interpretativi in un ambito di materia di stretta interpretazione e quindi, in via di principio, insuscettibile di deroghe o esclusioni.

2. In ordine all’ambito applicativo della disposizione in parola, si osserva come la struttura del nuovo vincolo di spesa ricalchi fedelmente, fatto salvo il diverso riferimento temporale, la lettera dell’art. 9, comma 2-bis, del decreto-legge n. 78/2010.

Il comma 236, infatti, così recita: *“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 termini sostanziali, gli aspetti innovativi della nuova formulazione concernono locuzioni normative riconducibili ai seguenti punti:

1) il richiamo espresso delle due condizioni presupponenti la reiterazione del tetto di spesa, vale a dire, il lasso temporale necessario all'adozione dei decreti legislativi attuativi della riforma in materia di personale della Pubblica amministrazione e la sopravvenienza di particolari esigenze di finanza pubblica;

2) l'inserimento dell'inciso “*tenendo conto del personale assumibile ai sensi della normativa vigente*”;

3) l'assenza di una analoga previsione diretta a consolidare nel tempo le riduzioni operate al trattamento accessorio per effetto della intervenuta riduzione del personale in servizio (previsione contenuta nel periodo finale del comma 2-bis del decreto-legge n. 78 del 2010, come introdotta dal comma 456 della legge n. 147/2013).

Con riguardo al primo degli elementi caratterizzanti il nuovo disposto normativo, si osserva come, sul piano sistematico, il legislatore, dopo la breve parentesi di apertura a politiche di sviluppo del pubblico impiego, abbia fatto ritorno a più tradizionali misure di contenimento delle spese correnti di funzionamento e, in particolare, delle spese di personale, con interventi che si incentrano, da un lato, su una temporanea limitazione degli incarichi dirigenziali e del turn-over (cfr. art. 1, commi 219 e 228, della legge n. 208/2015), dall'altro, su nuovi vincoli alla dinamica retributiva e al trattamento accessorio in particolare (confermati, peraltro, dalla abrogazione, ad opera dell'art. 16 del decreto-legge n. 113/2016, dell'art. 1, comma 557, lettera a), della legge n. 296/2006, in tema di riduzione dell'incidenza della spesa di personale rispetto alla spesa corrente, e non anche della lettera c) in materia di contenimento delle dinamiche di crescita della contrattazione integrativa).

Nel senso della continuità dei provvedimenti normativi depone anche il permanere del *favor* verso politiche di sviluppo della produttività individuale del personale di cui al d.lgs. n. 150/2009, come confermano i principi contenuti nella legge delega n. 124/2015 in materia di riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche. Supportano questa interpretazione anche i criteri direttivi dettati per il regime transitorio della dirigenza pubblica, i quali prevedono il mero “*riequilibrio dei fondi destinati alla retribuzione accessoria delle diverse amministrazioni sulla base degli effettivi fabbisogni delle amministrazioni nazionali*” (v. art. 11, lettera o).

In ordine all'inciso che collega automaticamente le risorse del fondo per la contrattazione integrativa non più solo alle riduzioni del personale in servizio, ma anche alle possibili assunzioni ai sensi della normativa vigente, ciò trova plausibile spiegazione nell'esigenza di introdurre un correttivo alla proporzionalità della riduzione dei fondi inteso a salvaguardare le facoltà assunzionali nel frattempo concesse dall'art. 3, comma 5, del decreto-legge n. 90/2014 (come ridotte, a decorrere dal 2016, ai sensi dell'art. 1, comma 228, L. n. 208/2015) ovvero riferite alle annualità precedenti oggetto di proroga legislativa. L'introduzione di tale correttivo non sembra, comunque, alterare i restanti principi

applicativi su cui si è costruito il parametro di riferimento introdotto dal comma 2-bis del decreto-legge n. 78/2010.

Quanto, infine, alla mancata riproposizione del periodo finale del comma 2-bis, che rendeva permanenti gli effetti delle riduzioni di risorse operate in conseguenza della contrazione del personale in servizio, si rileva che il nuovo tetto di spesa è stato posto in funzione della prevista adozione, entro il 2016, dei decreti legislativi di riordino, ai sensi degli artt. 11 e 17 della legge n. 124/2015, della disciplina in materia di dirigenza pubblica e di lavoro alle dipendenze della Pubblica amministrazione, la quale andrà a ridefinire, come già accennato, le modalità di attribuzione del trattamento economico fondamentale e accessorio del personale dirigente nonché i sistemi di misurazione dei risultati raggiunti dal restante personale. In questa prospettiva, viene meno in radice l'esigenza di consolidare gli effetti prodotti dalla disciplina vincolistica transitoria.

Considerati nel loro insieme, i tre elementi innovativi che caratterizzano il disposto di cui al comma 236 esprimono, dunque, l'intenzione di prorogare l'operatività del precedente sistema vincolistico in attesa della preannunciata riforma del settore. In questa ottica, non possono che trovare conferma anche le connesse modalità attuative del predetto tetto di spesa, quali si sono andate consolidando nel tempo in virtù degli apporti giurisprudenziali intervenuti in materia.

3. 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.

In quella occasione, la Corte ebbe a precisare come la regola generale voluta dal legislatore consistesse nel *"porre un limite alla crescita dei fondi della contrattazione integrativa destinati alla generalità dei dipendenti dell'ente pubblico"* e che, pertanto, le sole risorse di alimentazione dei fondi da ritenere non ricomprese nell'ambito applicativo della norma fossero quelle *"destinate a remunerare prestazioni professionali tipiche di soggetti individuati o individuabili"*.

Nel solco di questo indirizzo interpretativo, la Sezione delle autonomie, con la richiamata deliberazione n. 2 del 2013, ha chiarito che anche in caso di Piani triennali di razionalizzazione e riqualificazione delle spese è possibile eccedere il tetto di spesa previsto dal comma 2-bis del decreto-legge n. 78/2010 purché le economie di bilancio scaturiscano direttamente *"da una ottimizzazione dei fattori produttivi implicante un più efficiente utilizzo del personale"*.

In quest'ambito operativo, le prestazioni suppletive del personale in servizio direttamente e proficuamente coinvolto nelle iniziative individuate dai Piani suddetti possono essere remunerate con risorse aggiuntive del trattamento accessorio in quanto connesse ad incarichi resi in via straordinaria o, comunque, affidati a specifici dipendenti mediante l'impiego di risorse vincolate eterofinanziate ovvero non incidenti sugli equilibri di bilancio degli Enti locali.

L'estensione di detta interpretazione logico-sistematica è ora avvalorata dall'assenza di disposizioni in senso correttivo o integrativo delle modalità applicative del precedente limite di spesa, che in via pretoria hanno portato ad escludere dal computo del tetto, oltre alle risorse provenienti dai Piani triennali di razionalizzazione e riqualificazione della spesa, anche gli incentivi per i progettisti interni di opere pubbliche, i compensi per il censimento Istat e quelli per l'avvocatura interna in caso di condanna della controparte alle spese di lite, nonché le economie degli anni precedenti derivanti dalla parte stabile del fondo per le risorse decentrate.

4. Come più volte sottolineato, non tutte le economie derivanti dall'attuazione dei Piani triennali di razionalizzazione e riqualificazione della spesa possono considerarsi escluse dal computo del tetto di spesa di cui al menzionato comma 236, né è sufficiente l'attuazione di un qualsivoglia piano di riorganizzazione del personale per giustificare il superamento della soglia di spesa prevista per il trattamento accessorio.

Le Sezioni regionali si sono più volte espresse in tal senso, chiarendo, ad esempio, che le riorganizzazioni di personale dirette ad accrescere il livello dei servizi esistenti o ad attivare processi di miglioramento qualitativo degli stessi non potrebbero determinare il superamento dell'ammontare complessivo delle risorse destinate al trattamento accessorio del personale ove queste non fossero, al tempo stesso, anche produttive di effettivi risparmi di spesa per l'Ente o, al contrario, fossero causa di un incremento stabile delle dotazioni organiche (cfr. il parere n. 324/2014 della Sezione regionale di controllo per la Lombardia).

Analogamente è a dirsi per i piani di riorganizzazione del personale le cui maggiori entrate, autonome o eterofinanziate, non dipendessero da incarichi particolari ed aggiuntivi rispetto alle ordinarie mansioni lavorative o, comunque, risultassero potenzialmente destinabili alla generalità dei dipendenti dell'Ente (con riguardo ai proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie per le violazioni al Codice della strada, cfr. il parere n. 257/2012 della Sezione regionale di controllo per il Piemonte; per i compensi corrisposti al personale dell'avvocatura interna, cfr. il parere n. 52/2016 della Sezione regionale di controllo per la Liguria).

Diverso è il caso della reinternalizzazione di servizi precedentemente affidati a soggetti esterni, con relativo riassorbimento del personale. In tale ipotesi, infatti, l'applicazione del principio dell'invarianza della spesa, che consente il ripristino della consistenza del fondo per la contrattazione integrativa in seguito al rientro nell'organico dell'ente di provenienza delle unità lavorative cedute a suo tempo, involge non tanto una questione di esclusione dal computo del tetto delle maggiori risorse dovute al personale riassorbito in organico, quanto un problema di corretta individuazione delle risorse che concorrono alla quantificazione del parametro di riferimento da rispettare (cfr. *ex multis* il parere n. 73/2016 della Sezione regionale di controllo per la Liguria ed il parere n. 378/2014 della Sezione regionale di controllo per il Veneto).

5. Tutto ciò esposto, non si ravvisano in materia soluzioni divergenti o contrasti interpretativi tra le Sezioni regionali di controllo né risultano sostanzialmente mutati sia il quadro ordinamentale, all'interno del quale si collocano le due disposizioni vincolistiche

prese in esame, sia la disciplina dettata dall'art. 16, commi 4 e 5, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, relativamente ai Piani triennali di razionalizzazione e riqualificazione della spesa.

Può dunque ritenersi confermato, con riferimento all'art. 1, comma 236, della legge n. 208/2015, l'indirizzo interpretativo espresso dalla deliberazione n. 2/SEZAUT/2013/QMIG con riferimento alle economie di spesa derivanti dai processi di attuazione dei Piani suddetti ove utilizzate per la contrattazione integrativa nei limiti indicati dal citato comma 5.

P.Q.M.

La Sezione delle autonomie della Corte dei conti, pronunciandosi sulla questione di massima posta dalla Sezione regionale di controllo per il Piemonte con la deliberazione n. 111/2016/SRCPIE/QMIG, enuncia il seguente principio di diritto:

“Le economie derivanti dall'attuazione dei Piani triennali di razionalizzazione e riqualificazione della spesa di cui all'art. 16, commi 4 e 5, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, sono escluse dal tetto di spesa previsto dall'art. 1, comma 236, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 qualora conseguano a 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”.

La Sezione regionale di controllo per il Piemonte si atterrà al principio enunciato nel presente atto di orientamento, al quale si conformeranno tutte le Sezioni regionali di controllo ai sensi dell'art. 6, comma 4, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213.

Così deliberato in Roma nell'adunanza del 28 novembre 2016.

Il Relatore

F.to Francesco UCCELLO

Il Presidente

F.to Adolfo Teobaldo DE GIROLAMO

Depositata in Segreteria il 7 dicembre 2016

Il Dirigente

F.to Renato PROZZO