



REPUBBLICA ITALIANA
LA
CORTE DEI CONTI
IN
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Giuseppe Roberto Mario Zola	Consigliere
dott. Gianluca Braghò	Primo referendario
dott. Alessandro Napoli	Referendario
dott.ssa Laura De Rentiis	Referendario
dott. Donato Centrone	Referendario
dott. Francesco Sucameli	Referendario
dott. Cristiano Baldi	Referendario
dott. Andrea Luberti	Referendario (relatore)

nell'adunanza in camera di consiglio del 25 giugno 2013

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti del 16 giugno 2000, n. 14, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite del 3 luglio 2003, n. 2 e del 17 dicembre 2004, n. 1;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la nota 18390 del 27 maggio 2013, con cui il comune di Bollate (MI) ha richiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista la deliberazione n. 1/PAR/2004 del 3 novembre 2004 con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento e sulla formulazione dei pareri previsti dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta del sindaco del comune di Bollate;

Udito il relatore dott. Andrea Luberti;

PREMESSO CHE

Il comune richiede chiarimenti sulle norme che (art. 16 commi 4 e 5 del decreto legge 6 luglio 2011 n. 98, convertito in legge 15 luglio 2011 n.111) hanno previsto che i risparmi di spesa realizzati nell'anno di attuazione del piano di razionalizzazione possano essere inseriti nel fondo accessorio dello stesso anno, e dunque liquidati nell'anno successivo, a seguito di accertamento del raggiungimento degli obiettivi fissati e dei relativi risparmi, come certificato dagli organi di controllo.

Secondo il comune, la prevista certificazione dei "competenti organi di controllo", avrebbe lo scopo di rendere concretamente erogabili le economie di spesa e anch'essa avverrebbe necessariamente a consuntivo e sempre l'anno successivo. Tale interpretazione della norma sarebbe perfettamente in linea con le disposizioni previste per altri incentivi di natura variabile (quali l'attività di recupero ICI, i fondi per la progettazione interna, i proventi delle sponsorizzazioni) le cui risorse, in sede di costituzione del fondo, vengono previste dalle amministrazioni come valore presunto, e poi materialmente quantificate ed erogate a fine anno previo accertamento a consuntivo delle quantità economiche effettivamente spettanti.

Peraltro, si rileva che numerosi comuni, e anche importanti capoluoghi di regione, nonché province, avrebbero adottato tale criterio nella composizione dei fondi decentrati, facendo confluire le economie dei piani di razionalizzazione nel fondo dell'anno di competenza.

Anche il Ministero dello Sviluppo Economico, con il parere favorevole del Dipartimento della Funzione Pubblica, a seguito dell'accertamento congiunto effettuato con il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato - IGOP ha sottoscritto con le organizzazioni sindacali abilitate un accordo sull'utilizzo del Fondo unico di amministrazione per l'anno 2012 che prevede che le eventuali somme provenienti dalle riduzioni di spesa ai sensi dell'art. 16 del d.l. 98/2011 andranno ad incrementare la quota per il pagamento della produttività individuale dello stesso anno.

Tale applicazione della norma consentirebbe di premiare a consuntivo, previa verifica e certificazione dei risultati conseguiti e dunque del raggiungimento degli obiettivi assegnati ai dipendenti coinvolti, i lavoratori che effettivamente sono stati in servizio nell'anno di

realizzazione di tali economie; essi beneficerebbero di una quota delle stesse, che, diversamente, andrebbero a ricompensare soggetti che non hanno partecipato alla loro formazione, mentre la restante quota andrà ad incremento della produttività generale.

Sul piano finanziario le economie realizzate in un determinato anno, se non fatte confluire nel fondo delle risorse decentrate di competenza dello stesso anno, andrebbero in avanzo di amministrazione, pertanto in sede di bilancio dell'anno successivo il fondo dovrebbe essere finanziato con risorse nuove; qualora dette economie non fossero imputate al fondo delle risorse decentrate dello stesso anno, si determinerebbe come ulteriore conseguenza una riduzione del complesso delle spese di personale dell'anno in cui si sono realizzate le economie, che costituirebbe poi il parametro per l'anno successivo e, in caso di incomprimibilità totale o parziale della spesa di personale nelle sue varie componenti, determinerebbe l'impossibilità di alimentare il fondo con i risparmi dei piani.

Inoltre, le economie provenienti dalla razionalizzazione delle spese previste e monitorate durante l'anno permetterebbero una riduzione di alcuni capitoli di spesa e conseguentemente l'aumento del capitolo del fondo delle risorse decentrate del medesimo anno, contribuendo a garantire il pareggio di bilancio;

Il comune di Bollate, dopo aver approvato i Piani di razionalizzazione della spesa per il triennio 2012/2014, ha provveduto ad inserire le economie di spesa previste per il 2012 nel fondo delle risorse decentrate dello stesso anno, risorse che saranno erogate nell'anno 2013 solo dopo essere state debitamente rendicontate a consuntivo dal competente organo di controllo.

Tanto premesso, il comune richiede se il complesso normativo consenta di inserire le economie generate dai piani di razionalizzazione approvati ed effettuati nel 2012 nel fondo delle risorse decentrate dello stesso anno (2012), salva la loro effettiva erogabilità nell'anno 2013 a seguito dell'accertamento del raggiungimento degli obiettivi e delle economie a consuntivo da parte del competente organo di controllo.

AMMISSIBILITA' SOGGETTIVA

Il primo punto da esaminare concerne l'ammissibilità della richiesta, con riferimento ai parametri derivanti dalla natura della funzione consultiva prevista dalla normativa sopra indicata.

Con particolare riguardo all'individuazione dell'organo legittimato a inoltrare le richieste di parere dei Comuni, 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'art. 50 del t.u.e.l. Pertanto, la richiesta di parere è soggettivamente ammissibile poiché promanante dall'organo legittimato a proporla.

AMMISSIBILITA' OGGETTIVA

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo di ammissibilità del quesito, occorre rammentare che la richiesta di parere è formulata ai sensi dell'articolo 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"*.

La disposizione contenuta nell'art. 7, comma 8, della legge 131/2003 deve essere raccordata con il precedente comma 7, norma 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.

Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che il comma 8 prevede forme di collaborazione ulteriori rispetto a quelle del precedente comma che, lungi dal conferire alle Sezioni regionali di controllo un generale ruolo di consulenza, la limitano alla sola contabilità pubblica. Preliminare all'ulteriore procedibilità del parere è quindi la ricomprensione del parere tra quelli attribuibili per materia alle Sezioni regionali di controllo.

Le Sezioni riunite della Corte dei conti, intervenute con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica 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, hanno al riguardo precisato che detto concetto non si estende sino a ricomprendere la totalità dell'azione amministrativa che presenti riflessi di natura finanziaria, ma deve intendersi limitato al *"sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici"*, sia pure *"in una visione dinamica dell'accezione che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri"*.

Con specifico riferimento ai quesiti posti dall'Ente, essi si palesano ammissibili anche sul piano oggettivo, sulla scorta di costante giurisprudenza della Sezione, in quanto afferenti a una normativa di contenimento della spesa pubblica.

MERITO

La norma menzionata prevede per gli enti locali la possibilità di *"adottare entro il 31 marzo di ogni anno piani triennali di razionalizzazione e riqualificazione della spesa, di riordino e ristrutturazione amministrativa, di semplificazione e digitalizzazione, di riduzione dei costi della politica e di funzionamento, ivi compresi gli appalti di servizio, gli affidamenti alle partecipate e il ricorso alle consulenze attraverso persone giuridiche. Detti piani indicano la spesa sostenuta a legislazione vigente per ciascuna delle voci di spesa interessate e i correlati obiettivi in termini fisici e finanziari"*

Ai sensi del comma 5 del medesimo art. 16 del decreto legge 6 luglio 2011 n. 98, convertito in legge 15 luglio 2011 n.111, *"le eventuali economie aggiuntive effettivamente realizzate"* con i sopra menzionati piani di razionalizzazione delle spese *"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'art. 19 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150"*; tali risorse *"sono utilizzabili solo se a consuntivo è accertato, con riferimento a ciascun esercizio, dalle amministrazioni interessate, il raggiungimento degli obiettivi fissati per ciascuna delle singole voci di spesa previste nei piani di cui al comma 4 e i conseguenti risparmi"*, che devono essere *"certificati, ai sensi della normativa vigente, dai competenti organi di controllo"*.

Il Dipartimento della Funzione Pubblica, con la circolare n. 13/2011, ha precisato che *"le economie indicate nei punti b) e c), all'esito delle procedure di certificazione, sono immediatamente destinabili dalle amministrazioni al finanziamento della contrattazione collettiva"*, apparendo pacifico l'utilizzo nell'ambito dell'esercizio in cui si realizzano.

La deliberazione della Corte dei Conti – sezione regionale di controllo per il Veneto – del 31 agosto 2012, n. 532 con riferimento alle economie dei piani di razionalizzazione ne consente l'impiego immediato a consuntivo nell'ambito della contrattazione decentrata; analogamente la deliberazione della Corte dei Conti Piemonte n. 14/2013, in risposta al quesito posto da un comune, che dovendo approvare il piano triennale di razionalizzazione (2013-2015) chiedeva se operassero per il 2013 i limiti ai trattamenti accessori fissati dall'art. 9 commi 1 e 2 *bis* del D.L. 78/2010, afferma che rispetto ai piani di razionalizzazione possono essere superati tali limiti e consente un impiego immediato delle economie realizzate nella contrattazione decentrata.

A conclusioni diverse è giunta isolata la pronuncia dell'11 ottobre 2012, n. n. 398, della Corte dei Conti Emilia Romagna, che rinvia i risparmi dei piani di razionalizzazione ad incremento del fondo integrativo dell'anno successivo a quello di maturazione, rispondendo però a un quesito della Provincia di Piacenza riferito non ai piani di razionalizzazione, ma a un piano di contenimento delle spese di funzionamento previsto dalla legge 24 dicembre 2007 n. 244.

In ogni caso, pare alla Sezione non potersi che concordare con gli elementi di specialità ravvisati dal dicastero veneto laddove evidenzia che *"La speciale disciplina introdotta per le menzionate "economie aggiuntive" costituisce la risultante della peculiare tecnica utilizzata dal legislatore al fine di realizzare il contenimento della spesa di personale (...)riconducibile ad un meccanismo in un certo qual modo "premiare", che, attraverso la creazione di "percorsi virtuosi", tende a produrre risparmi di spesa "ulteriori" rispetto a quelli imposti dal patto di stabilità e dalla normativa vigente in materia"* con conseguente possibilità di attribuzione nell'anno di competenza, in sintonia con quanto auspicato dal comune istante.

P.Q.M.

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

L'Estensore
(dott. Andrea Luberti)

Il Presidente
(dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria
il 27 giugno 2013
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)