



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

Delibera n. 14/2013/SRCPIE/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, nell'adunanza del 6 febbraio 2013, composta dai Magistrati:

Dott. Mario PISCHEDDA	Presidente f.f.
Dott. Giancarlo ASTEGIANO	Consigliere
Dott. Giuseppe Maria MEZZAPESA	Primo Referendario
Dott. Walter BERRUTI	Primo Referendario relatore
Dott. Alessandra OLESSINA	Primo Referendario

Visto l'art. 100, comma 2, 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 L. 14 gennaio 1994 n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

Vista la deliberazione n. 14/2000 delle Sezioni riunite della Corte dei conti, adottata nell'adunanza del 16 giugno 2000, concernente il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti come modificato dalla delibera del Consiglio di Presidenza n. 229 del 19/06/2008;

Vista la L. 5 giugno 2003 n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla L. cost. 18 ottobre 2001 n. 3 e, 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 la richiesta di parere proveniente dal Comune di Bardonecchia n. 11688/2012, pervenuta, tramite il Consiglio delle Autonomie locali il giorno 3 settembre 2012 e recante un quesito in materia di limiti alla contrattazione integrativa;

Vista la delibera di questa Sezione n. 313 del 26 ottobre 2012;

Vista la delibera della Sezione delle Autonomie n. 2 del 21 gennaio 2013;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente f.f. di questa Sezione di controllo ha convocato la Sezione per l'odierna seduta e ha nominato relatore il Primo Referendario Dott. Walter BERRUTI;

Udito il relatore;

Ritenuto in

FATTO

Il Comune espone di aver intenzione di approvare, entro il marzo 2013, un piano triennale di razionalizzazione delle spese di funzionamento a norma dell'art. 16 comma 4 del D.L. n. 98/2011 conv. in L. n. 135/2012, che consentirebbe un risparmio sui servizi di sorveglianza delle condizioni meteorologiche e di sgombero neve, che verrebbe svolto da personale comunale invece che da una ditta esterna. Dal momento che il 50 per cento 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.

Questa Sezione, considerata la natura generale della questione che impone un'interpretazione e un'applicazione unitaria nonché le difformi soluzioni emerse in sede regionale, ha rimesso al Presidente della Corte dei conti la valutazione dell'opportunità di deferire alla Sezione delle Autonomie ovvero alle Sezioni riunite, ai sensi dell'art. 6 comma 4 del D.L. 10 ottobre 2012 n. 174 e dell'art. 17 co. 31 del D.L. 1° luglio 2009 n. 78 conv. in L. 3 agosto 2009 n. 102, la questione di massima in ordine all'interpretazione dell'art. 9, commi 1 e 2 bis del D.L. 31 maggio 2010 n. 78 conv. in L. 30 luglio 2010 n. 122: se i limiti previsti da dette disposizioni siano applicabili anche con riferimento alle risorse di cui all'art. 16 comma 5 del D.L. 6 luglio 2011 n. 98 conv. in L. 15 luglio 2011 n. 111 provenienti dalle economie aggiuntive derivanti dai processi di cui al comma 4 del medesimo articolo, laddove utilizzate per la contrattazione integrativa.

La pronuncia sulla richiesta di parere è stata quindi sospesa, dandone comunicazione al Comune richiedente.

Il Presidente della Corte dei conti ha rimesso la predetta questione alla Sezione delle Autonomie di questa Corte, che si è espressa con Del. n. 2 del 21 gennaio 2013.

DIRITTO

1. Come già affermato da questa Sezione con la deliberazione n. 313/2012 la richiesta di parere inoltrata dal Comune di Bardonecchia ai sensi dell'art. 7, comma 8 L. n. 131/2003, presenta i requisiti, soggettivo e oggettivo, di ammissibilità. Va tuttavia ancora ribadito che la richiesta di parere, pur essendo originata da un'esigenza dell'Amministrazione di gestire una fattispecie concreta, deve essere finalizzata ad ottenere indicazioni di carattere generale, che poi spetterà all'Ente applicare al caso di specie.

2. L'art. 16 D.L. n. 98/2011 conv. in L. n. 135/2012, recante "Contenimento delle spese in materia d'impiego pubblico, dispone, al comma 4: *"Fermo restando quanto previsto dall'articolo 11, le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, possono 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.

E al comma 5: *"In relazione ai processi di cui al comma 4, 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. La restante quota è versata annualmente dagli enti e dalle amministrazioni dotati di autonomia finanziaria ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato. La disposizione di cui al precedente periodo non si applica agli enti territoriali e agli enti, di competenza regionale o delle provincie autonome di Trento e di Bolzano, del SSN. Le risorse di cui al primo periodo 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. I risparmi sono certificati, ai sensi della normativa vigente, dai competenti organi di controllo. Per la Presidenza del Consiglio dei Ministri e i Ministeri la verifica viene effettuata dal Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato per il tramite, rispettivamente, dell'UBRRAC e degli uffici centrali di bilancio e dalla Presidenza del Consiglio - Dipartimento della funzione pubblica".*

A fronte di tali disposizioni si colloca l'art. 9, del D.L. n. 78/2010 conv. in L. n. 122/2010, che al comma 1 stabilisce che : *" Per gli anni 2011, 2012 e 2013 il*

trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti, anche di qualifica dirigenziale, ivi compreso il trattamento accessorio, previsto dai rispettivi ordinamenti delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, non può superare, in ogni caso, il trattamento ordinariamente spettante per l'anno 2010, al netto degli effetti derivanti da eventi straordinari della dinamica retributiva, ivi incluse le variazioni dipendenti da eventuali arretrati, conseguimento di funzioni diverse in corso d'anno, fermo in ogni caso quanto previsto dal comma 21, terzo e quarto periodo, per le progressioni di carriera comunque denominate, maternità, malattia, missioni svolte all'estero, effettiva presenza in servizio, fatto salvo quanto previsto dal comma 17, secondo periodo, e dall' articolo 8, comma 14".

E al comma 2 bis: "A decorrere dal 1° gennaio 2011 e sino al 31 dicembre 2013 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"

Questa Sezione, condividendo un orientamento maturato in seno alla Sezione Veneto di questa Corte (cfr. ad es. par. 31 agosto 2012 n. 532), ha affermato che le summenzionate economie dovrebbero ritenersi escluse dall'applicazione del limite previsto dall'art. 9, comma 2 bis del D.L. n. 78/2010, con riferimento alle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale.

Dal tenore della disposizione in esame emerge infatti con chiarezza l'intento del legislatore di distinguere le risorse provenienti dai c.d. Piani di razionalizzazione e di riqualificazione della spesa di cui al comma 5 dell'art. 16 da "quelle già previste

dalla normativa vigente”, consentendone un impiego immediato, a consuntivo, nell’ambito della contrattazione decentrata.

Trattasi di una fattispecie circoscritta, in relazione alla quale, in ragione della peculiarità della fonte (economie aggiuntive realizzate attraverso una ulteriore razionalizzazione della spesa di personale), la norma non prevede, ne’ sembrano necessari, tetti o limitazioni nell’utilizzo delle relative risorse nell’ambito della contrattazione decentrata.

La speciale disciplina introdotta per le menzionate “economie aggiuntive” appare riconducibile ad un meccanismo di tipo “premiale”, 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, prevedendo contestualmente la possibilità, sia pure in parte (50% mentre il restante 50% confluisce sul bilancio dell’ente), di destinarli all’incentivazione del personale.

Nel testo della norma, cronologicamente successiva al D.L. n. 78/2010, non sono contenuti richiami alla disciplina limitatrice vigente, né clausole che ne abbiano fatta salva, in qualche modo, l’applicazione, dunque è solo questa che va applicata.

Tale interpretazione trova conforto anche sul piano sistematico, alla luce del sopravvenuto art. 6, comma 1, del D.lgs. 141/2011, che, nelle more dei rinnovi contrattuali successivi al quadriennio 2006-2009, consente l’utilizzo delle “economie aggiuntive” destinate all’erogazione dei premi di cui al ridetto art. 16, comma 5 D.L. n. 98/2011, senza prevedere alcun limite di utilizzo.

La Sezione delle Autonomie, con la citata Del. n. 2/2013 (disponibile sul sito *web* della Corte a cui, per brevità, si rinvia) ha condiviso tale orientamento, con le precisazioni che seguono.

Come già evidenziato dalle SS.RR. di questa Corte (n. 51/2011) il congelamento dei Fondi per la contrattazione integrativa ai livelli raggiunti nel 2010 di cui all’art. 9 comma 2 bis D.L. n. 78/2010 cit. ha una duplice funzione: da un lato, contenere la dinamica retributiva del personale nell’ambito degli obiettivi di riduzione della

spesa corrente di funzionamento e di miglioramento dei saldi di finanza pubblica; dall'altro, calmierare qualunque incremento dei fondi unici che non sia diretto a remunerare incarichi resi in via straordinaria o, comunque, affidati singolarmente a specifici dipendenti (es. compensi per i progettisti, per gli avvocati interni, ecc.). La *ratio* della deroga alla richiamata disposizione vincolistica in materia di personale risiede 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.

Venendo ai Piani di razionalizzazione di cui al D.L. n. 98 cit., innanzitutto va osservato che con la locuzione *"le eventuali economie aggiuntive effettivamente realizzate rispetto a quelle già previste dalla normativa vigente..."*, utilizzata all'art. 16, comma 5 del D.L. n. 98/2011, non si è inteso sottrarre totalmente dette economie al regime vincolistico di cui al comma 2-bis D.L. n. 78 (nel senso di una assoluta derogabilità) in ragione di una loro supposta estraneità rispetto alle misure di contenimento della spesa già adottate in passato ai fini del miglioramento dei saldi di finanza pubblica. Al contrario, si è voluto sottolineare l'elemento di continuità con i preesistenti limiti alla crescita dei trattamenti economici accessori del personale assicurandone *"il consolidamento ... nonché ulteriori risparmi in termini di indebitamento netto"* (in tal senso, cfr. il primo comma dell'art. 16).

D'altro canto, occorre considerare che dal combinato disposto dei commi 4 e 5 dell'art. 16 D.L. n. 98 emerge chiaro l'intento di conseguire effettivi recuperi di efficienza favorendo ulteriori risparmi di spesa attraverso minori consumi di beni e servizi o una maggior produttività del personale in servizio. In quest'ultimo caso, tuttavia, emergerebbero profili antinomici tra la facoltà attribuita agli enti di conseguire risparmi di spesa incrementando l'efficienza del personale ed il coevo divieto di erogarne il corrispondente incentivo economico aggiuntivo.

L'attribuzione di un potere discrezionale in ordine all'utilizzo annuale delle risorse aggiuntive chiama in causa la stessa erogazione dei premi previsti dall'art. 19 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle Pubbliche amministrazioni. Invero, gli strumenti finalizzati a valorizzare il merito ed i metodi di incentivazione della produttività (bonus annuale delle eccellenze, premio annuale per l'innovazione, progressioni economiche e di carriera, ecc.), consentono di premiare la generalità dei dipendenti dell'ente pubblico, sia pure in base alla valutazione delle *performances* individuali, in contrasto con lo spirito del divieto di cui all'art. 9, comma 2-bis, che ne impone, in tal caso, l'inderogabile applicazione.

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.

Nel caso in esame, infine, non rileva l'applicazione del 1° comma dell'art. 9 del D.L. n. 78/2010, il quale pone uno specifico limite al trattamento economico individuale (ivi compreso il trattamento accessorio), stabilendo che le

Amministrazioni pubbliche non possono eccedere, nel triennio 2011/2013, *"il trattamento ordinariamente spettante per l'anno 2010, al netto degli effetti derivanti da eventi straordinari della dinamica retributiva..."*.

Come chiarito dalle SS.RR. (n. 56/11), il "trattamento economico ordinariamente spettante" va inteso "al netto" delle componenti del trattamento accessorio prive di carattere fisso e continuativo e, quindi, non vanno computate in tale aggregato di riferimento le voci retributive costituenti parte variabile dell'accessorio, in quanto elementi retributivi eventuali e mutabili a seconda delle funzioni conseguite in corso d'anno. Presentano dette caratteristiche di 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.

3. In conclusione 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 attendersi ai suddetti principi, così compendati 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”.

P.Q.M.

Nelle su estese osservazioni è il parere di questa Sezione.

Copia del parere sarà trasmessa a cura del Direttore della Segreteria all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

Così deliberato in Torino nell'adunanza del 6 febbraio 2013.

Il Primo Referendario Relatore

F.to Dott. Walter BERRUTI

Il Presidente f.f.

F.to Dott. Mario PISCHEDDA

Depositato in Segreteria il **8/02/2013**

Il funzionario preposto

F.to Dott. Federico SOLA