

Deliberazione n. 136/2017/PAR



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati:

dott. Carlo Greco	presidente
dott. Massimo Romano	consigliere
dott. Riccardo Patumi	primo referendario
dott. Federico Lorenzini	primo referendario (relatore)

Adunanza del 12 settembre 2017

Richiesta di parere del Comune di Sissa Trecasali (PR)

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

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

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

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, il decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito con modificazioni dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639, recanti disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei conti;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite n. 14 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, da ultimo modificata con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 dell'11 giugno 2008;

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;

Vista la legge della Regione Emilia-Romagna 9 ottobre 2009, n. 13, istitutiva del Consiglio delle autonomie locali;

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie del 4 giugno 2009 n. 9/ SEZAUT/2009/INPR;

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie del 19 febbraio

2014 n. 3/ SEZAUT/2014/QMIG;

Viste le deliberazioni delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 8 del 26 marzo 2010 e 54 del 17 novembre 2010;

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

Visto l'articolo 6, comma 4, del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Vista la richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Sissa Trecasali (Pr), pervenuta a questa Sezione il 3 aprile 2017;

Visto il parere del gruppo tecnico istituito presso il Consiglio delle autonomie locali;

Vista l'ordinanza presidenziale n.55 del 7 settembre 2017, con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della Sezione;

Udito nella camera di consiglio il relatore;

Ritenuto in

Fatto

Il Sindaco del Comune di Sissa Trecasali (Pr) ha rivolto a questa Sezione una richiesta di parere afferente l'ambito di applicazione dell'articolo 16 comma 4 e 5 del d.l. 7 luglio 2011 n.98, convertito dalla legge 15 luglio 2011, n.111 alla luce del pronunciamento reso con la Deliberazione n.34/SEZAUT/2016/QMIG. In particolare, si richiede se possa essere escluso dal regime vincolistico delineato dall' art.1, comma 236, della l. n.208/2015 l'economia che derivi dal lavoro del personale che nell'ambito del piano di razionalizzazione impiega i beni e servizi dal cui costo l'economia discende e conseguente ad un piano di azione cui contribuiscono i lavoratori coinvolti; questo senza però che si configuri un incremento strutturale e quantitativo delle mansioni espletate. Nell'eventualità di un'esclusione della fattispecie prospettata dal regime vincolistico indicato si richiedono, poi, le modalità di destinazione delle risorse oggetto dell'economia.

Ritenuto in

Diritto

1. L'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003 - disposizione che costituisce il fondamento normativo della funzione consultiva intestata

alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti - attribuisce alle Regioni e, tramite il Consiglio delle Autonomie locali, se istituito, anche ai Comuni, Province e Città metropolitane la facoltà di richiedere alla Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

Preliminarmente, la Sezione è chiamata a verificare i profili di ammissibilità soggettiva (legittimazione dell'organo richiedente) e oggettiva (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica, generalità ed astrattezza del quesito proposto, mancanza di interferenza con altre funzioni svolte dalla magistratura contabile o con giudizi pendenti presso la magistratura civile o amministrativa).

2. In relazione al primo profilo, si ritiene che la richiesta di parere sia ammissibile, in quanto proveniente dall'organo rappresentativo dell'Ente ovvero il Sindaco.

3. Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre prima di tutto evidenziare che la disposizione contenuta nel comma 8 dell'art. 7 della legge 131 del 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.

Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che il comma 8 prevede forme di collaborazione ulteriori rispetto a quelle del precedente comma rese esplicite, in particolare, con l'attribuzione agli enti della facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica.

Sull'esatta individuazione di tale locuzione e, dunque, sull'ambito di estensione della funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti, che non può essere intesa quale una funzione di carattere generale, sono intervenute sia le Sezioni riunite sia la Sezione delle autonomie con pronunce di orientamento generale, rispettivamente, ai sensi dell'articolo 17, comma 31, d.l. n. 78/2009 e dell'articolo 6, comma 4, d.l. n. 174/2012.

Con deliberazione 17 novembre 2010, n. 54, le Sezioni riunite hanno chiarito che la nozione di contabilità pubblica comprende, oltre alle questioni tradizionalmente ad essa riconducibili (sistema di principi e norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici), anche i "quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche nel quadro di specifici obiettivi di contenimento

della spesa sanciti da principi di coordinamento della finanza pubblica (...), contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio".

Di recente, la Sezione delle autonomie, con la deliberazione n. 3/2014/SEZAUT, ha operato ulteriori ed importanti precisazioni rilevando come, pur costituendo la materia della contabilità pubblica una categoria concettuale estremamente ampia, i criteri utilizzabili per valutare oggettivamente ammissibile una richiesta di parere possono essere, oltre "all'eventuale riflesso finanziario di un atto sul bilancio dell'ente" (criterio in sé riduttivo ed insufficiente), anche l'attinenza del quesito proposto ad "una competenza tipica della Corte dei Conti in sede di controllo sulle autonomie territoriali". E' stato, altresì, ribadito come "materie estranee, nel loro nucleo originario alla contabilità pubblica - in una visione dinamica dell'accezione che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri - possono ritenersi ad essa riconducibili, per effetto della particolare considerazione riservata dal Legislatore, nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica": solo in tale particolare evenienza, una materia comunemente afferente alla gestione amministrativa può venire in rilievo sotto il profilo della contabilità pubblica.

Al contrario, la presenza di pronunce di organi giurisdizionali di diversi ordini, la possibile interferenza con funzioni requirenti e giurisdizionali delle Sezioni giurisdizionali della Corte dei Conti o di altra magistratura, nonché il rischio di un inserimento nei processi decisionali degli enti territoriali, che ricorre quando le istanze consultive non hanno carattere generale e astratto, precludono alle Sezioni regionali di controllo la possibilità di pronunciarsi nel merito.

Sulla base di quanto evidenziato la richiesta di parere può essere valutata come ammissibile anche sul piano oggettivo, sia essendo enucleabile, nei termini prospettati, un quesito che pertiene a problematiche sufficientemente generali ed astratte, sia per gli evidenti effetti finanziari che comporta l'applicazione della richiamata normativa.

4. Ne consegue che il Collegio può procedere ad analizzare il merito.

In proposito, il richiamato d.l. n.98/2011, dopo avere previsto al comma 4 dell'art.16 la facoltà per le amministrazioni di cui all'art.1 comma 2 del decreto legislativo n.165/2001 di adottare piani triennali di

razionalizzazione e riqualificazione della spesa, al comma 5 statuisce che "In relazione ai processi di cui al comma 4, le eventuali economie aggiuntive effettivamente realizzate ... 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. ..."

Il d.lgs.25/05/2017, n.75 statuisce poi che " ... al fine di assicurare la semplificazione amministrativa, la valorizzazione del merito, la qualità dei servizi e garantire adeguati livelli di efficienza ed economicità dell'azione amministrativa, assicurando al contempo l'invarianza della spesa, a decorrere dal 1° gennaio 2017, 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 2011, n.165, non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2016. A decorrere dalla predetta data l'articolo 1, comma 236, della legge 28 dicembre 2015, n.208 è abrogato. ...".

Peraltro, la disposizione richiamata è in linea di continuità con la disciplina vincolistica previgente (art.9, comma 2 *bis*, del d.l. n.78/2010; art.1, comma 236, l. n.208/2015) che definisce l'ammontare delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, pur nella diversità dei tetti di spesa presi a riferimento (cfr. Sezione Regionale di Controllo per il Veneto n.425/2017/PAR). Questo consente di accomunarle quanto a *ratio* ed inquadramento ordinamentale "*trattandosi ... di interventi legislativi inseriti nell'ambito del complesso di norme dettate in funzione di contenimento delle spese delle pubbliche amministrazioni, in particolare delle spese correnti di funzionamento, e volte a perseguire obiettivi di riduzione della spesa di personale attraverso l'introduzione di vincoli alla relativa dinamica retributiva, nella specie considerata con riguardo alle componenti del trattamento accessorio*" (cfr. Sezione Regionale di Controllo per la Liguria n.52/2016/PAR).

Alla luce delle surriferite norme occorre delineare in quali termini il limite di spesa previsto dall'art.1, comma 236, della legge n.208/2015, vigente *ratione temporis*, risulti applicabile alle economie aggiuntive provenienti dai piani triennali di razionalizzazione di cui ai commi 4 e 5 dell'art. 16 del d.l. n.98/2011, qualora destinate per la contrattazione integrativa.

In proposito, preliminarmente si richiama l'orientamento assunto dalle

Sezioni Riunite per cui *"Alla luce del quadro normativo di riferimento e della ratio che ne costituisce il fondamento deve ritenersi che la disposizione di cui al citato art.9, comma 2 bis, del DL 31 maggio 2010, n.78 sia di stretta interpretazione; sicché, in via di principio, essa non sembra possa ammettere deroghe o esclusioni in quanto 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"* (cfr. SSRR n.51/CONTR/11).

La Sezione delle Autonomie ha, poi, anche recentemente ribadito l'ambito delle deroghe ai richiamati tetti di spesa, secondo il principio di diritto per cui *"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"* (cfr. Deliberazione n.34/SEZAUT/2016/QMIG).

Recenti pronunciamenti delle Sezioni Regionali di Controllo della Corte dei Conti hanno ribadito l'assoggettamento alla limitazione di cui all'antesignano art.9, comma 2 bis del d.l. n.78/2010 anche nell'ipotesi di *"attivazione di nuovi servizi o di processi di riorganizzazione finalizzati all'accrescimento dei livelli qualitativi e quantitativi di quelli esistenti, ai quali sia correlato un ampliamento delle competenze con incremento del grado di responsabilità"* (cfr. Sezione regionale di controllo per la Lombardia n.324/2014/PAR).

In conclusione, alla luce del richiamato quadro ermeneutico il Collegio ritiene che, nell'assumere ogni scelta amministrativa di sua esclusiva pertinenza in merito alla destinazione delle economie realizzate con il piano di razionalizzazione, l'Ente debba focalizzarsi sulla valutazione di eventuali *"mansioni suppletive rispetto agli ordinari carichi di lavoro"* spettanti al collaboratore. La fattispecie non si configura, necessariamente, qualora si prospetti un'evoluzione delle competenze conoscitive e professionali del personale legate ad un processo di cambiamento nell'organizzazione della prestazione alla cittadinanza di un

determinato servizio da cui discende l'economia di spesa.

Non risultando quindi superabile, nella fattispecie indicata, il limite di spesa fissato per la contrattazione decentrata dall'art.1, comma 236, della legge di stabilità per il 2016, non assume rilievo l'ulteriore quesito, posto in via eventuale, circa le modalità di destinazione delle richiamate economie nell'ambito della contrattazione decentrata.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l'Emilia Romagna esprime il proprio parere, sul quesito riportato in epigrafe, nei termini di cui in motivazione.

Dispone

Che, a cura della Segreteria di questa Sezione regionale di controllo, copia della presente deliberazione sia trasmessa - mediante posta elettronica certificata - al Sindaco del Comune di Sissa Trecasali (PR) e al Presidente del Consiglio delle autonomie locali della Regione Emilia-Romagna.

Che l'originale della presente pronuncia resti depositato presso la predetta Segreteria.

Così deciso in Bologna, nella Camera di Consiglio del 12 settembre 2017.

Il Presidente
f.to (Carlo Greco)

Il Relatore
f.to (Federico Lorenzini)

Depositata in segreteria in data 12 settembre 2017.

Il Direttore di segreteria
f.to (Rossella Broccoli)

