REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

Deliberazione n. 2/2017/SRCPIE/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, nell'adunanza del 10 gennaio 2017, composta dai Magistrati:

Dott.	Claudio CHIARENZA	Presidente f.f.
Dott.	Massimo VALERO	Consigliere
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 la deliberazione n 111 del 4 ottobre 2016, con la quale questa Sezione di controllo della Corte dei Conti del Piemonte, dopo aver dichiarato soggettivamente ed oggettivamente ammissibile la richiesta di parere in oggetto, ne ha sospeso l'esame in attesa della decisione sul deferimento alla Sezione delle Autonomie o alle Sezioni Riunite della questione di massima di cui alla deliberazione stessa;
Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie in data 7 dicembre 2016, n. 34/SEZAUT/2016/QMIG, con la quale è stata definita la predetta questione di massima;

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

PREMESSO IN FATTO

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 1º 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.

Con deliberazione n 111 del 4 ottobre 2016 questa Sezione, come indicato nella premessa, ha sospeso l'esame della richiesta di parere in esame, sottoponendo al Presidente della Corte dei Conti la valutazione sull'opportunità di deferire alla Sezione delle Autonomie e alle Sezioni Riunite in sede di controllo, ai sensi dell'art. 6, comma 4, del D.L. 10 ottobre 2012, n. 174, la questione di massima di cui alla presente deliberazione.

CONSIDERATO IN DIRITTO

Con deliberazione n. 34/SEZAUT/2016/QMIG la Sezione delle Autonomie ha affrontato l'esame della richiesta di parere posto dalla Sezione regionale di controllo per il Piemonte, consistente 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.

Relativamente al parere richiesto, il Sindaco del Comune di Casalborgone 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 se sia 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) a seguito di economie di spesa "derivanti dall'attuazione di piani triennali di razionalizzazione e riqualificazione della 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 stato 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".

Per quanto attiene al quesito posto la Sezione delle Autonomie fa rilevare che la Sezione regionale di Controllo del Piemonte, valutati gli aspetti positivi relativi all'ammissibilità oggettiva e soggettiva, ha ritenuto che la questione poteva essere risolta in modo positivo, in quanto riteneva escluse, dall'applicazione del limite posto dall'art.1 comma 236, della legge n. 208/2015, le economie derivanti da Piani di razionalizzazione e di riqualificazione della spesa. Ma allo stesso tempo faceva presente 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)"*."

Relativamente al quesito posto dal Sindaco del Comune di Casalborgone (TO), con nota n. 4593 del 10 settembre 2016, la Sezione delle Autonomie nell' adunanza del 28 Novembre 2016, si è quindi espressa nei seguenti termini:

"*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.

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 1º 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)."

La Sezione delle Autonomie ha quindi ritenuto che la fattispecie in esame sia caratterizzata da alcuni elementi fondamentali:

"*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".

La Sezione delle Autonomie fa presente che considerando tutti gli elementi innovativi contenuti nel disposto di cui al comma 236 si possa interpretare l'intenzione di prorogare l'operatività del precedente sistema vincolistico in attesa della preannunciata riforma del settore.

La Sezione delle Autonomie rileva inoltre che:

"*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*".

La Sezione delle Autonomie sottolinea il fatto che "*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, osserva la Sezione delle autonomie: "*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)*". Nella sua deliberazione fa quindi presente che "*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".

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*".

P.Q.M.

Nelle considerazioni che precedono è espresso il parere della Sezione.

Copia del parere sarà trasmessa a cura del Direttore della Segreteria al Consiglio delle Autonomie Locali della Regione Piemonte e all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

Così deliberato in Torino nella camera di consiglio del 10 gennaio 2017

Il Relatore
F.to Mario ALI'

Il Presidente f.f.
F.to Cons. Claudio Chiarenza

Depositato in segreteria il 11/01/2017
Il Funzionario preposto
F.to Dott. Federico Sola