



Corte dei Conti
Sezione delle autonomie

N. 20/SEZAUT/2017/QMIG

Adunanza del 19 luglio 2017

Presieduta dal Presidente di sezione preposto alle funzioni di referto e di coordinamento

Adolfo Teobaldo DE GIROLAMO

Composta dai magistrati:

Presidenti di sezione

Roberto TABBITA, Carlo CHIAPPINELLI, Diodoro VALENTE, Francesco PETRONIO, Josef Hermann RÖSSLER, Cristina ZUCCHERETTI, Carlo GRECO, Antonio FRITTELLA, Giovanni COPPOLA

Consiglieri

Carmela IAMELE, Marta TONOLO, Alfredo GRASELLI, Francesco UCCELLO, Adelisa CORSETTI, Elena BRANDOLINI, Stefania PETRUCCI, Massimo VALERO, Mario ALÌ, Vincenzo BUSA, Mario GUARANY, Simonetta BIONDO

Primi Referendari

Valeria FRANCHI, Giampiero PIZZICONI, Tiziano TESSARO

Referendari

Cristian PETTINARI, Vanessa PINTO

Visto l'art. 100, secondo comma, 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 le successive modificazioni ed integrazioni;

Visto l'art. 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20;

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 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 le successive modifiche ed integrazioni;

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 le successive modifiche ed integrazioni;

Vista la deliberazione n. 24/2017/QMIG, depositata in data 8 febbraio 2017, con la quale la Sezione regionale di controllo per la Campania, in riferimento alla richiesta di parere presentata dal Presidente della Regione Campania, ha rimesso al Presidente della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 6, comma 4, del d.l. n. 174/2012, una questione di massima concernente i limiti al trattamento economico accessorio del personale imposti dall'art. 1, comma 236, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 e l'utilizzo in deroga

di fondi comunitari per incentivare il personale regionale addetto alla gestione ed al controllo dei predetti fondi;

Vista l'ordinanza del Presidente della Corte dei conti n. 7 del 23 febbraio 2017, con la quale, valutati i presupposti per il deferimento della questione ai sensi del richiamato art. 6, comma 4, del d.l. n. 174/2012, è stata rimessa alla Sezione delle autonomie la pronuncia in ordine all'anzidetta questione di massima;

Viste le note del Presidente della Corte dei conti n. 244 del 27 aprile 2017 e n. 2802 del 12 luglio 2017 di convocazione della Sezione delle autonomie per le adunanze del 4 maggio 2017 e del 19 luglio 2017;

Udito il relatore, Consigliere Francesco Uccello;

PREMESSO

La questione di massima rimessa all'esame di questa Sezione trae origine da una richiesta di parere del Presidente della Regione Campania (Prot. 2016-35733/U.D.C.P./GAB/CG del 28/12/2016 U), pervenuta alla Sezione regionale di controllo Campania ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003 n. 131.

Con il quesito, il Presidente della Regione chiedeva di conoscere se, al fine di incentivare il personale addetto alla gestione e al controllo dei fondi comunitari attraverso specifici progetti volti a garantire una più efficace e compiuta utilizzazione dei fondi stessi, fosse tenuto a rispettare il vincolo di spesa imposto dall'art. 1, comma 236, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (secondo il quale l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale regionale non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2015) anche nel caso di utilizzo di risorse provenienti da fondi comunitari, oggetto di programmazione specifica finalizzata ad *"azioni mirate a rafforzare la capacità delle autorità degli Stati membri e dei beneficiari di amministrare ed utilizzare tali fondi"* ai sensi dell'art. 59 Reg. (UE) n. 1303/2013 del 17 dicembre 2013.

In proposito, la Sezione di controllo per la Campania, valutati positivamente i profili dell'ammissibilità soggettiva ed oggettiva della richiesta di parere, ritiene che la questione vada risolta nel senso della sottrazione delle risorse di provenienza comunitaria dal vincolo di spesa previsto dall'art. 1, comma 236, l. n. 208/2015, nel presupposto che tale vincolo, costituendo la riedizione aggiornata del limite di spesa previsto dall'art. 9, comma 2-bis, del d.l. n. 78/2010, eredita i principali approdi ermeneutici elaborati nella vigenza della vecchia formulazione.

Osserva infatti la Sezione che la pronuncia nomofilattica delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 51/CONTR/2011 avrebbe sottratto al vincolo di spesa introdotto dall'art. 9, comma 2-bis, casi di incentivi non spettanti alla generalità del personale della P.A. in quanto diretti a remunerare prestazioni professionali tipiche di soggetti individuati o individuabili, che l'ente potrebbe acquisire altrimenti, ricorrendo all'esterno della P.A. con costi aggiuntivi per il proprio bilancio.

La Sezione remittente soggiunge che la limitazione dell'ambito applicativo della norma troverebbe giustificazione *"in ragione di risorse (incentivi per la progettazione e compensi per gli avvocati) caratterizzate da un vincolo di destinazione particolarmente qualificato e specifico"*. Nel caso delle risorse comunitarie, tale vincolo di destinazione esiste e si pone quale deroga al principio generale dell'unità di bilancio per garantire la finalizzazione di determinate risorse alla realizzazione dello scopo pubblico per il quale sono state stanziare (Corte costituzionale n. 184/2016).

La natura vincolata dei trasferimenti europei riguarderebbe, altresì, le spese di assistenza tecnica che le Regioni decidano di sostenere per rafforzare la capacità delle autorità degli Stati membri e

dei beneficiari di amministrare e utilizzare i fondi strutturali e di investimento europei (cd. fondi SIE) ai sensi dell'art. 59 Reg. (UE) n. 1303/2013.

In sintesi, la Sezione remittente ha motivato il proprio avviso favorevole alla esclusione delle gestioni vincolate comunitarie dall'ambito di applicazione dell'art. 1, comma 236, della L. n. 208/2015, nei seguenti termini: «*Il sistema di correlazione tra entrata comunitaria e spesa per il personale (precipuamente finanziata in funzione di obiettivi di programma ai sensi dell'art. 59 Reg. UE n. 1303/2013), infatti, nel derogare al principio di unità del bilancio, determinerebbe una confluenza "solo figurativa" nel bilancio della Regione (e nei fondi per la contrattazione decentrata più a monte), in quanto grazie alla deroga al principio di unità del bilancio, il ciclo finanziario è presidiato da regole contabili che ne garantiscono una gestione "separata" di scopo, finanziariamente neutra*».

Nelle more della convocazione della prima adunanza della Sezione delle autonomie del 4 maggio 2017 per la risoluzione dell'esposta questione di massima, il Consiglio dei ministri approvava (con atto del Governo n. 393) lo schema del decreto legislativo attuativo della riforma della dirigenza pubblica e del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, dal cui articolato emergeva una norma riguardante il "salario accessorio" che reiterava il suddetto limite di spesa nei seguenti termini: «*...a decorrere dal 1° gennaio 2017, l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, ... non può superare il corrispondente importo determinato per il 2016. A decorrere dalla predetta data l'articolo 1, comma 236, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 è abrogato*».

La imminente entrata in vigore del richiamato decreto legislativo e la possibile sostituzione, con effetto retroattivo, del vincolo previsto dal comma 236 con un diverso tetto di spesa e una disciplina sperimentale innovativa, inducevano il Collegio a sospendere la decisione in attesa della definizione del quadro normativo. Ciò nella considerazione che una pronuncia della Sezione sulla questione di massima all'esame sarebbe potuta risultare "inutiliter data" per vicende legate all'inefficacia sopravvenuta della disposizione limitativa oggetto della decisione. L'incertezza è venuta meno per effetto dell'adozione del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75.

CONSIDERATO

1. La questione rimessa dalla Sezione regionale di controllo per la Campania con deliberazione n. 24/2017/QMIG è volta ad accertare "se costituiscono oggetto della limitazione di cui all'art. 1, comma 236, L. n. 208/2015, le spese di personale per trattamento accessorio finanziate con risorse provenienti da fondi comunitari oggetto di programmazione specifica, finalizzata ad azioni mirate a rafforzare la capacità delle autorità degli Stati membri e dei beneficiari di amministrare e utilizzare tali fondi ai sensi dell'art. 59 Reg. UE n. 1303/2013".

In realtà, il quesito posto dalla Sezione remittente è duplice: da un lato, infatti, la Sezione si interroga sulla possibilità di utilizzare i fondi strutturali e di investimento europei (cd. fondi SIE) per incentivare il personale regionale addetto alla gestione e al controllo dei predetti fondi nella realizzazione di iniziative progettuali di sostegno degli interventi finanziati dai fondi medesimi; dall'altro, chiede se sia possibile escludere tali incentivi dal tetto di spesa di cui all'art. 1, comma 236, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, secondo il quale "l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale ... non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2015...".

2. In via preliminare, è da porre il tema della vigenza del comma 236, la cui premessa normativa, espressa dalla locuzione: "Nelle more dell'adozione dei decreti legislativi attuativi degli articoli 11 e 17 della legge 7 agosto 2015 n. 124...", circoscrive l'ambito applicativo della norma all'entrata in vigore

dei decreti legislativi di attuazione della riforma della dirigenza pubblica e del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche.

Sul punto si è già espressa in senso positivo la Sezione regionale di controllo per la Puglia, la quale, pronunciandosi con parere del 24 gennaio 2017 n. 6 sugli effetti della sentenza della Corte costituzionale n. 251/2016 (che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli articoli 11 e 17 della legge di delegazione n. 124/2015, in tema di riorganizzazione della dirigenza pubblica e del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), ha escluso sia l'abrogazione espressa del comma 236 sia l'intervento di altre disposizioni incompatibili o, comunque, volte a disciplinare diversamente la materia.

Ed invero, la Consulta, con sentenza manipolativa volta ad assicurare il rispetto del principio di leale collaborazione, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli articoli 11 e 17 della legge di delega nella sola parte in cui richiedevano la previa acquisizione di un parere in sede di Conferenza unificata, anziché la previa intesa, senza con ciò affermare o escludere la legittimità costituzionale dei relativi decreti legislativi attuativi.

Seguendo le indicazioni della Consulta, il Governo ha infine adottato il decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75 recante *"Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera a), e 2, lettere b), c), d) ed e) e 17, comma 1, lettere a), c), e), f), g), h), l), m), n), o), q), r), s) e z), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche"*.

La novella legislativa attua, sia pure in parte, il richiamato presupposto normativo del comma 236, introducendo all'art. 23 del Capo IX, dedicato alle disposizioni transitorie e finali, nuove disposizioni volte a promuovere la graduale convergenza del trattamento accessorio del personale e a favorire, nel corso di un periodo di sperimentazione triennale decorrente dal 1° gennaio 2018, l'incremento della componente variabile dei fondi per la contrattazione integrativa nonché il superamento dei vincoli assunzionali.

Con particolare riferimento al secondo comma dell'art. 23, è previsto un nuovo limite all'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, che dal 1° gennaio 2017 non può eccedere il corrispondente importo determinato per l'anno 2016. Contestualmente, viene disposta l'abrogazione espressa del comma 236 a decorrere dalla medesima data.

3. Alla luce del mutato quadro normativo, è da ritenere che la questione di massima prospettata dalla Sezione remittente con riferimento all'art. 1, comma 236, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 debba essere risolta con riguardo al nuovo vincolo di spesa introdotto dall'art. 23, secondo comma, del d.lgs. 25 maggio 2017, n. 75, la cui struttura ricalca fedelmente lo spirito e la lettera del disposto precedente, fatto salvo il diverso riferimento temporale.

Nel senso della sostanziale continuità tra i due tetti di spesa depono, infatti, sia il permanere del *favor* verso le politiche di sviluppo della produttività individuale del personale di cui al d.lgs. n. 150/2009, come confermato dalla finalità di assicurare la valorizzazione del merito e dalla possibilità di incrementare la sola componente variabile dei fondi per la contrattazione integrativa, sia l'assenza di elementi innovativi tali da alterare i principi applicativi su cui era stato costruito il parametro di riferimento previsto dal comma 236 e, prima ancora, dall'art. 9, comma 2-bis, del decreto-legge n. 78/2010.

Invero, il mancato richiamo alla riduzione del fondo in ragione della diminuzione del personale e di quello assumibile e il regime speciale previsto per gli enti locali che non hanno rispettato il patto

di stabilità interno del 2015, costituiscono aspetti della recente disciplina che connotano le modalità applicative del nuovo tetto di spesa senza incidere sulla struttura di fondo del meccanismo di calcolo con il quale, dal 2011, il legislatore ha inteso congelare le risorse per la contrattazione integrativa.

Nei limiti delle predette variazioni e in ragione della sostanziale continuità teleologica esistente tra i diversi tetti di spesa, si ritiene debbano trovare conferma anche le modalità applicative che le pronunce giurisprudenziali intervenute in materia hanno elaborato nella vigenza dei precedenti vincoli di spesa (negli stessi termini vedasi la deliberazione n. 34/SEZAUT/2016/QMIG).

4. Tra i principali approdi ermeneutici della Corte concernenti il citato art. 9, comma 2-*bis*, del d.l. n. 78/2010, si richiamano i principi enunciati dalla deliberazione n. 51/CONTR/2011 delle Sezioni riunite in sede di controllo, le quali, in base ad una interpretazione teleologica della norma, hanno escluso dal vincolo di spesa i compensi accessori volti a remunerare prestazioni professionali tipiche, di personale dipendente individuato o individuabile, che l'ente dovrebbe altrimenti acquisire all'esterno con costi aggiuntivi per il proprio bilancio.

Proseguendo nel solco interpretativo tracciato dalle Sezioni riunite, questa Sezione è giunta ad individuare nelle economie provenienti dai piani triennali di razionalizzazione e riqualificazione della spesa di cui ai commi 4 e 5 dell'art. 16 del d.l. n. 98/2011, una nuova ipotesi normativa suscettibile di costituire eccezione al predetto vincolo di spesa (cfr. deliberazione n. 2/SEZAUT/2013/QMIG).

In quella sede, nel ricordare che la funzione del vincolo consiste nell'evitare incrementi dei fondi unici per la contrattazione integrativa destinati alla generalità del personale, la Sezione ha osservato come gli incrementi della componente variabile del trattamento accessorio oltre il limite di spesa siano consentiti nelle ipotesi in cui concorrano ad uno sviluppo della produttività individuale del personale mediante l'affidamento di incarichi aggiuntivi, specifici e straordinari, a valere su risorse vincolate etero-finanziate ovvero non incidenti sugli equilibri di bilancio dell'ente in quanto produttivi di economie.

Laddove non si tratti di entrate di provenienza esterna qualificate da un vincolo di destinazione alla componente variabile del trattamento accessorio, l'ambito applicativo del limite di spesa si estende, infatti, a tutte le risorse di incentivazione del personale che fungano da copertura a costi aggiuntivi per il bilancio dell'ente (cfr. deliberazione n. 26/SEZAUT/2014/QMIG). Ne consegue, che per configurare un'ipotesi derogatoria del vincolo di spesa occorre che dette risorse modifichino l'equilibrio tra entrate e spese solo per la parte necessaria a remunerare incarichi suppletivi rispetto alle ordinarie mansioni lavorative dai quali derivino incrementi qualitativi o quantitativi di beni o servizi senza incremento delle relative spese.

5. Tanto considerato, si osserva che le risorse provenienti dai fondi comunitari, per poter affluire ai fondi unici per la contrattazione integrativa decentrata ed essere finalizzate alla incentivazione delle prestazioni del personale del comparto Regioni ed Autonomie locali, devono rispettare, in primo luogo, le condizioni previste dall'art. 15 del Contratto collettivo nazionale di lavoro in data 1° aprile 1999, che consentono di integrare le disponibilità finanziarie destinate alla componente variabile del trattamento accessorio o sulla base di una espressa disposizione di legge e secondo le modalità da questa direttamente stabilite (comma 1, lett. k) oppure per la copertura in bilancio di nuovi o maggiori servizi *“ai quali sia correlato un aumento delle prestazioni del personale in servizio cui non possa farsi fronte attraverso la razionalizzazione delle strutture e/o delle risorse finanziarie disponibili o che comunque comportino un incremento stabile delle dotazioni organiche”* (comma 5).

In quest'ambito operativo, è da ritenersi che l'ente, ove intenda utilizzare le risorse comunitarie per incentivare personale qualificato allo svolgimento di incarichi di elevata responsabilità da rendere in via straordinaria nell'ambito di progetti di assistenza tecnica e supporto alle attività di attuazione dei programmi finanziati dai fondi SIE, debba anzitutto costituire un vincolo di destinazione specifico della spesa a sostegno delle predette iniziative progettuali.

Nel contesto dei previsti accordi di partenariato, la spesa per i progetti di assistenza tecnica dovrà risultare riferibile ai costi di una delle tipologie di operazioni dichiarate ammissibili dall'Autorità di gestione ed approvate dalla Commissione UE ai sensi degli artt. 5 e 59 del Reg. (UE) n. 1303/2013, rispettandone i limiti, i criteri di selezione e le condizioni di ammissibilità stabiliti dalla normativa di riferimento e dai relativi documenti di programmazione e di attuazione.

In particolare, dovranno dapprima essere definite in modo preventivo, congruo e ragionevole le risorse aggiuntive da destinare alla componente variabile della contrattazione integrativa nel rispetto dei vincoli derivanti dalle vigenti norme di finanza pubblica. Dette risorse andranno poi correlate, in sede di programmazione, agli obiettivi di miglioramento dei servizi da realizzare attraverso il concreto, diretto e prevalente apporto del personale dell'ente, per essere infine utilizzate, a consuntivo, in funzione dell'impegno del personale e del grado di effettivo conseguimento degli obiettivi. Resta fermo che la valutazione negativa della spesa - all'esito della procedura di rendicontazione - comporterà la impossibilità della erogazione dei compensi.

Come detto, sarà necessario che i progetti soddisfino tutti i criteri, le condizioni e i limiti previsti dalle norme in materia di ammissibilità della spesa a contributo dei fondi SIE e che le attività svolte dal personale risultino effettivamente "aggiuntive" rispetto alle attività istituzionali di competenza. In conformità con i tempi di rendicontazione delle spese, dovranno essere, altresì, documentati sia gli atti di assegnazione del personale alle specifiche mansioni da svolgere sia i prospetti riepilogativi di misurazione dei tempi impiegati e dei costi sostenuti per ciascuna unità di personale, in modo che la spesa possa dirsi rispondente ai requisiti di pertinenza, effettività e comprovabilità.

6. Dai principi sopra richiamati, si può agevolmente notare come il rispetto dei presupposti di ammissibilità ed eleggibilità della spesa costituisca condizione sufficiente anche per legittimare l'ente ad escludere le risorse comunitarie destinate alla valorizzazione della produttività individuale del personale regionale addetto alla gestione e al controllo dei fondi comunitari dalle limitazioni di spesa previste dall'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75/2017.

Concorrono, infatti, gli accennati requisiti dell'aggiuntività e della straordinarietà degli incarichi, del vincolo di destinazione qualificato e predeterminato, dell'etero-finanziamento e dell'incremento quali-quantitativo dei servizi connesso a prestazioni di soggetti individuati o individuabili specificamente documentabili.

P.Q.M.

La Sezione delle autonomie della Corte dei conti, pronunciandosi sulla questione di massima proposta dalla Sezione regionale di controllo per la Campania con deliberazione n. 24/2017/QMIG in data 8 febbraio 2017, enuncia i seguenti principi di diritto:

"I compensi corrisposti a valere sui fondi strutturali e di investimento europei (SIE) in conformità con l'art. 15 del CCNL 1° aprile 1999 e con le norme del diritto nazionale e dell'Unione europea, per l'attuazione di progetti di valorizzazione della produttività individuale del personale regionale addetto alla gestione e al controllo dei fondi comunitari, selezionati dall'Autorità di gestione nel contesto degli accordi di partenariato al fine di migliorare la capacità di amministrazione e di utilizzazione dei predetti fondi, ai sensi degli artt. 5 e

59 del Reg. (UE) n. 1303/2013, non rientrano nell'ambito di applicazione dell'art. 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, a condizione che siano congruamente predeterminati nel loro ammontare e siano diretti ad incentivare l'impiego pertinente, effettivo e comprovabile di specifiche unità lavorative in mansioni suppletive rispetto all'attività istituzionale di competenza".

"Trattandosi di gestione vincolata, i compensi diretti ad incentivare la produttività ed il miglioramento dei servizi saranno riconosciuti nella misura dell'effettivo concorso dei Fondi SIE".

La Sezione regionale di controllo per la Campania si atterrà ai principi enunciati nel presente atto di orientamento, al quale si conformeranno tutte le Sezioni regionali di controllo ai sensi dell'art. 6, comma 4, d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213.

Così deliberato in Roma, nell'adunanza del 19 luglio 2017.

Il Relatore

F.to Francesco UCCELLO

Il Presidente

F.to Adolfo T. DE GIROLAMO

Depositata in Segreteria il 25 luglio 2017

Il Dirigente

F.to Renato PROZZO