



**REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO
PER LA CAMPANIA**

Composta dai Magistrati:

Giovanni Coppola	Presidente
Rossella Cassaneti	Consigliere
Alessandro Forlani	Consigliere
Rossella Bocci	Primo Referendario
Francesco Sucameli	Primo Referendario (relatore)
Raffaella Miranda	Primo Referendario
Carla Serbassi	Primo Referendario

nella camera di consiglio del 8 novembre 2017

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

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

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

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;

Vista la nota prot. C.C. n. 6962 del 4 gennaio 2017, con cui il Presidente della Regione Campania ha chiesto un parere ai sensi dell'art. 7 della Legge n. 131/2003, nei termini di seguito indicati;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla prefata richiesta;

Udito il relatore, dott. Francesco Sucameli.

PREMESSO CHE

1. Il Presidente della Regione Campania ha chiesto un parere concernente la rilevanza delle entrate derivanti dai fondi comunitari SIE per i vincoli di finanza pubblica concernenti l'ammontare

complessivo della spesa destinabile al trattamento accessorio del personale, atteso che ai sensi del regolamento UE n. 1303/2013 «*Su iniziativa di uno Stato membro, i fondi SIE possono sostenere attività di preparazione, gestione, sorveglianza, valutazione, informazione e comunicazione, creazione di rete, risoluzione dei reclami, controllo e audit [nonché] azioni mirate a rafforzare la capacità delle autorità degli Stati membri e dei beneficiari di amministrare e utilizzare tali fondi [...]*»

Segnatamente, al fine di garantire una efficace e compiuta utilizzazione di detti fondi, atteso che, come è noto, la Regione Campania non è riuscita, finora, ad utilizzarli in modo esaustivo, l'ente regionale intende incentivare il sopraccitato personale attraverso specifici progetti ideati e realizzati in coerenza con l'art. 15, comma 5, del CCNL 01/04/1999 (cd. Progetti per il miglioramento del personale interno).

Ciò premesso, riscontrato un orientamento giurisprudenziale contrastante, chiede se tali risorse concernenti i Fondi SIE, ove concorrano a costituire la provvista per il trattamento accessorio, siano sottraibili al limite di spesa interposto dall'art. 1, comma 236, L. n. 208 del 28 dicembre 2015, sostanzialmente riproduttivo e aggiornante le disposizioni dell'art. 9, comma 2-bis del D.L. n. 78/2010 e s.m.i, ai sensi del quale «*Nelle more dell'adozione dei decreti legislativi attuativi degli articoli 11 e 17 della legge 7 agosto 2015, n. 124, [...] a decorrere dal 1° gennaio 2016 l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni pubbliche 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*».

2. La Sezione analizzata la disciplina vigente e constata la sussistenza del su richiamato contrasto interpretativo, formulando le proprie osservazioni esegetiche, ha rimesso una questione di massima alla Sezione autonomie ai sensi dell'art. 6, comma 4, del decreto-legge 10 ottobre 2012 n. 174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012 n. 213, sollecitando l'esercizio dei poteri nomofilattici della Sezione centrale.

La questione era 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*».

»

Questa Sezione, in sede di remissione, con la pronuncia n. 24/2017/QMIG, ricordava preliminarmente i principi che presiedono alla spesa di personale (struttura a "doppio binario" della retribuzione, inderogabilità della struttura retributiva, omnicomprensività della retribuzione, subordinazione della programmazione alla disciplina vincolistica statale e contrattuale). Da tali principi ne evinceva che il trattamento economico accessorio è definito dalla legge e dai contratti collettivi e che solo entro detti limiti normativi è possibile attivare idonee forme di incentivazione del personale addetto ai progetti finanziati con fondi europei.

Riteneva, altresì, che l'art. 1, comma 236, l. n. 208/2015 costituisca la riedizione aggiornata del limite di spesa posto dall'art. 9, comma 2-bis, del d.l. n. 78/2010, pertanto affermava che la norma della cui interpretazione si discute ereditava i principali approdi ermeneutici elaborati nella vigenza della vecchia formulazione.

In proposito si richiamava la pronuncia nomofilattica delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 51/CONTR/2011, secondo la quale il disposto della norma è da ritenere di stretta interpretazione,

non suscettibile, in via di principio, di eccezioni. Tuttavia, sulla base di una interpretazione teleologica, le SS.RR. hanno ritenuto sottratti al vincolo:

- i compensi per la progettazione di opere pubbliche;
- i compensi per l'avvocatura interna derivanti da condanna della controparte alle spese di giudizio.

La *ratio* delle eccezioni individuate in via ermeneutica è l'estraneità dei casi alla finalità legislativa della norma finanziaria in discussione, ovvero rallentare la dinamica retributiva, favorendo per l'effetto scelte di spesa alternativa (corrente o di investimento) o la riduzione della spesa finale per il personale, in linea con il tetto complessivo staticamente determinato da altre norme finanziarie.

Riteneva perciò non incluse nella fattispecie normativa di contenimento e, quindi, sottratte al vincolo, quelle spese che, per le loro peculiarità contabili, risultavano "finanziate" con risorse «destinate a remunerare prestazioni professionali tipiche di soggetti individuati o individuabili [...]. Pertanto in tali ipotesi dette risorse alimentano il fondo in senso solo figurativo dato che esse non sono poi destinate a finanziare gli incentivi spettanti alla generalità del personale dell'amministrazione pubblica».

La pronuncia nomofilattica, in connessione con la *ratio* individuata, evidenziava, tra l'altro, infatti, che si trattava di prestazioni che potevano essere altrimenti acquisite «attraverso il ricorso all'esterno dell'amministrazione pubblica con possibili costi aggiuntivi per il bilancio dei singoli enti».

Detto in altri termini, si trattava di risorse che integravano, per legge, delle deroghe al principio di unità e universalità al bilancio.

In ordine al finanziamento del fondo per il trattamento accessorio con risorse di provenienza comunitaria, la Sezione si è limitata a constatare che l'art. 59 Reg. (UE) n. 1303/2013 consente di destinare parte dei finanziamenti comunitari (fondi strutturali e di investimento europei – cd. fondi SIE) al sostegno dei costi di amministrazione per l'utilizzo dei fondi medesimi.

A tale riguardo, si richiamava il contenuto del 1° comma del citato art. 59 (Assistenza tecnica su iniziativa degli Stati membri):

"1. Su iniziativa di uno Stato membro, i fondi SIE possono sostenere attività di preparazione, gestione, sorveglianza, valutazione, informazione e comunicazione, creazione di rete, risoluzione dei reclami, controllo e audit. Lo Stato membro può utilizzare i fondi SIE per sostenere azioni intese a ridurre gli oneri amministrativi a carico dei beneficiari, compresi sistemi elettronici per lo scambio di dati, e azioni mirate a rafforzare la capacità delle autorità degli Stati membri e dei beneficiari di amministrare e utilizzare tali fondi. I fondi SIE possono anche essere utilizzati per sostenere azioni tese a rafforzare la capacità dei partner interessati a norma dell'articolo 5, paragrafo 3, lettera e), e per sostenere lo scambio delle buone prassi tra tali partner. Le azioni di cui al presente paragrafo possono interessare periodi di programmazione precedenti e successivi".

Il Collegio si poneva dunque un problema sull'oggetto e misura del contenimento della spesa, se cioè oggetto della limitazione normativa fosse il "fondo per la contrattazione decentrata" (strumento extracontabile) ovvero la spesa regionale a bilancio. Sul punto concludeva osservando che la Sezione delle autonomie, con deliberazione n. 26/SEZAUT/2014/QMIG, ha considerato irrilevante, ai fini del vincolo di spesa, la previa confluenza della risorsa nel fondo o nel bilancio, "essendo unicamente la grandezza di spesa oggetto del contenimento".

2.1. Tanto considerato, la Sezione remittente osservava che la limitazione dell'ambito applicativo della norma (art. 1, comma 236, l. n. 208/2015) avrebbe trovato 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).

In proposito, i principi contabili applicati di cui all'allegato 4/2 del d.lgs. n. 118/2011 confermano l'esistenza di una correlazione diretta, per cassa e per competenza, fra l'entrata di scopo fissata dal fondo SIE e le spese da eseguire in base ai progetti approvati. Tale vincolo di destinazione specifico riguarda tanto i casi in cui l'esigibilità del finanziamento dipenda dall'esecuzione della spesa (cd. spese a rendicontazione) quanto i casi in cui l'incasso del finanziamento preceda la spesa mediante l'anticipazione di acconti (cd. prefinanziamenti iniziali).

La natura vincolata dei trasferimenti europei e dei correlati cofinanziamenti nazionali riguarda, altresì, le spese di assistenza tecnica che le Regioni, nell'ambito degli accordi di partenariato previsti dagli artt. 5 e 26 del Reg. (UE) n. 1303/2013, decidano di sostenere per rafforzare la capacità delle autorità degli Stati membri e dei beneficiari di amministrare e utilizzare i fondi SIE (cfr. art. 59 cit.).

Tali spese, quand'anche dirette ad incentivare, in misura predeterminata, il personale coinvolto nella realizzazione di progetti approvati dalla Commissione UE, generano una "gestione vincolata" al raggiungimento degli obiettivi di assistenza programmati, la cui mancata attuazione non determina la realizzazione di economie libere a favore della generalità del personale, ma il disimpegno del finanziamento del trattamento accessorio ad essi collegato (nel caso di fondi a rendicontazione) ovvero l'obbligazione di restituzione nei confronti dell'Unione europea per i fondi anticipati e non spesi (nel caso di prefinanziamenti).

La Sezione sintetizzava 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".

Richiamandosi al principio costituzionale del buon andamento (art. 97 Cost.), concludeva nel senso di ritenere preferibile, nell'ottica di una interpretazione economica del diritto, una soluzione che, valorizzando le richiamate pronunce nomofilattiche, eviti di concorrere al mancato raggiungimento degli obiettivi dei fondi comunitari, con conseguente:

- mancata realizzazione delle opere o dei servizi di pubblica utilità già programmate;
- mancata produzione di economie altrimenti destinabili, in ragione dell'obbligo restitutorio o della perdita del diritto al rimborso a rendicontazione;
- mancata compressione della spesa, in ragione del possibile ricorso a consulenti esterni per il supporto tecnico alla gestione dei fondi.

La sottrazione al vincolo di spesa sarebbe, infine, subordinata ai seguenti presupposti:

- a) attenta verifica dei presupposti di legge e comunitari;
 - b) programmazione inerente e congrua rispetto agli obiettivi dei fondi SIE;
- effettiva misurazione dei risultati che giustificano l'erogazione del finanziamento.

3. Nella more della delibazione della questione si è registrato un mutamento del quadro normativo.

Come è noto, in premessa, la normativa oggetto di interpretazione (l'art. 1 comma 236 della L. n. 208/2015) stabiliva: *"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.

Successivamente alla sollevazione della questione di massima, il Governo ha 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.

La Sezione autonomie ha peraltro ritenuto 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 MERITO

1. La Sezione Autonomie, con la pronuncia nomofilattica n. 20/SEZAUT/2017/QMIG, ha osservato che invero la questione rimessa da questa Sezione è duplice: da un lato, infatti, a) occorre interrogarsi 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, b) 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. Con riguardo la profilo sub a) la Sezione Autonomie ha evidenziato 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 gli enti, ove intendano 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.

3. Soddisfatte e verificate tali preliminari condizioni di conformità alla disciplina comunitaria, contrattuale nonché alla disciplina legislativa sull’organizzazione del personale (e solo in tal caso) maturano le condizioni per 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.

Devono, quindi, concorrere 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.

In definitiva, 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.

P.Q.M.

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, per il tramite del Direttore del Servizio di supporto, all'Amministrazione interessata.

Così deliberato in Napoli, nella camera di consiglio del 8 novembre 2017.

L'Estensore
Francesco Sucameli

Il Presidente
Giovanni Coppola

Depositata in Segreteria il
8 novembre 2017.
Il Direttore della Segreteria
Dott. Mauro Grimaldi