

## Deliberazione n. 398/2012/PAR



SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai Magistrati

dott. Mario Donno	presidente;
dott. Massimo Romano	consigliere;
dott. Ugo Marchetti	consigliere;
dott.ssa Benedetta Cossu	primo referendario (relatore);
dott. Riccardo Patumi	referendario.

### **Adunanza dell'11 ottobre 2012**

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 nella legge 20 dicembre 1996, n. 639 recanti disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei conti;

Visto l'articolo 27 della legge 24 novembre 2000, n. 340;

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 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;

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

Vista la legge regionale 9 ottobre 2009, n. 13, istitutiva del Consiglio delle Autonomie, insediatosi il 17 dicembre 2009;

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

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

Vista la richiesta di parere formulata dalla Provincia di Piacenza con nota del 12 aprile 2012, pervenuta in Sezione, per il tramite del Consiglio delle autonomie locali, il 17 maggio 2012, concernente l'interpretazione della disposizione contenuta nell'articolo 16, comma 4, d.l. 98/2011, convertito in l. 111/2011;

Visto il parere del gruppo tecnico istituito presso il Consiglio delle Autonomie Locali;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 44 dell'8 ottobre 2012, con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della sezione;

Udito nella camera di consiglio dell'11 ottobre 2012 il relatore Benedetta Cossu;

### **Premesso**

Il Presidente della Provincia di Piacenza ha formulato alla Sezione una richiesta di parere avente ad oggetto l'interpretazione della disposizione contenuta nell'articolo 16, commi 4 e 5, d.l. 6 luglio 2011, n. 98 convertito, con modificazioni, dalla l. 15 luglio 2011, n.

111 in tema di contenimento delle spese in materia di pubblico impiego.

Le richiamate disposizioni prevedono la possibilità di destinare quota parte delle economie derivanti da riduzioni di spesa e da maggiori entrate conseguite in relazione ai processi di riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni al finanziamento della contrattazione integrativa e all'attivazione degli istituti premianti previsti dall'articolo 19 d.lgs. 150/2009.

Nella richiesta di parere il Presidente della Provincia rappresenta che l'Ente, in sede di variazione di assestamento del Bilancio 2011, ha previsto uno specifico stanziamento di euro 20.000 da destinare al Fondo per la contrattazione integrativa; che, con atto di Giunta n. 296 del 29.12.2011, ha approvato il Piano triennale di razionalizzazione 2011-2013 finalizzato al contenimento delle "spese di funzionamento" adottato ai sensi dell'articolo 2, comma 594 e ss. legge 24.12.2007, n. 244, piano che viene preso "a riferimento" per le azioni di razionalizzazione e riqualificazione della spesa ex articolo 16 d.l. 98/2011.

E' sulla base di tali premesse che l'Ente chiede di conoscere se:

- 1) le economie conseguite nel 2011 possano incrementare il Fondo per la contrattazione integrativa di tale anno considerato che l'articolo 16, comma 5, d.l. cit. sarebbe applicabile a partire dall'esercizio 2011;
- 2) l'incremento del Fondo possa essere disposto a posteriori oppure se debba essere disposto sul Fondo dell'esercizio successivo, tenuto conto della circostanza che le economie sono da accertare a consuntivo;
- 3) il termine del 31 marzo debba essere considerato un termine perentorio;

- 4) le economie destinabili al Fondo possano essere accertate su un insieme di interventi oppure su singoli e prefissati obiettivi;
- 5) gli obiettivi del piano di cui all'articolo 16, commi 4 e 5, d.l. 98/2011 possano coincidere, seppur diversamente quantificati con gli obiettivi del piano di cui all'articolo 2, comma 594 e ss., l. 244/2007.

### **Ammissibilità soggettiva ed oggettiva della richiesta di parere**

L'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003 - 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.

In via preliminare, 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), oltre che a verificare se la richiesta di parere è stata inoltrata per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali, laddove costituito.

Nel caso in esame, la richiesta di parere è ammissibile sotto il profilo soggettivo in quanto sottoscritta dal Presidente della Provincia, organo di vertice dell'Ente ai sensi dell'articolo 50, comma 2, TUEL e in quanto inoltrata a questa Sezione tramite il Consiglio delle Autonomie locali istituito con legge regionale 9 ottobre 2009, n. 13 ed insediatosi il 17 dicembre 2009.

La valutazione dei presupposti di ammissibilità oggettiva è volta ad accertare, oltre l'inerenza del quesito proposto con le materie di contabilità pubblica, la rilevanza generale della questione

proposta, la mancanza di diretta funzionalità della richiesta di parere rispetto all'adozione di concreti atti di gestione, l'assenza di valutazione su comportamenti amministrativi già compiuti o su provvedimenti già adottati, l'assenza di interferenze con la funzione giurisdizionale intestata alla Corte dei conti o ad altre giurisdizioni, né con procedimenti in corso presso la Procura della Corte dei conti.

In relazione al primo presupposto, le Sezioni Riunite della Corte dei conti, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'articolo 17, co. 31, d.l. 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione di contabilità pubblica "strumentale" all'esercizio della funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali di controllo. Tale locuzione comprende, oltre alle questioni tradizionalmente riconducibili al concetto di contabilità pubblica (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"* (SS.RR., Deliberazione 17 novembre 2010, n. 54).

Ciò premesso, la Sezione ritiene che i quesiti oggetto della richiesta di parere in esame rientrino nell'ambito della contabilità pubblica in quanto si tratta di quesiti attinenti l'interpretazione della disposizione contenuta nell'articolo 16, commi 4 e 5, d.l. 98/2011 il cui obiettivo è la riduzione della spesa per il personale degli enti

locali e la cui applicazione ha un diretto riflesso sulla formazione e gestione dei bilanci pubblici.

In ordine alla sussistenza degli altri requisiti di ammissibilità oggettiva, la Sezione ritiene che la richiesta di parere in esame presenti il carattere della generalità nei limiti in cui potranno essere indicati principi utilizzabili anche da parte di altri enti qualora insorgesse la medesima questione interpretativa; non interferisce con funzioni di controllo o giurisdizionali svolte dalla magistratura contabile e neppure con un giudizio civile o amministrativo pendente.

La richiesta di parere è, pertanto, ammissibile e può essere esaminata

### **Nel Merito**

**1.** Con i primi due quesiti - che, per evidenti ragioni di connessione, vengono trattati congiuntamente - la Provincia chiede di conoscere se le economie realizzate nel primo anno di applicazione del Piano (2011) possano andare ad incrementare, anche a posteriori, il Fondo per la contrattazione integrativa del 2011, pur essendo subordinata la loro utilizzabilità alla verifica, a consuntivo, del conseguimento degli obiettivi fissati nel piano. Come già indicato in precedenza tali quesiti vengono rivolti alla Sezione sulla base del presupposto che la Provincia ha già adottato il c.d. Piano di razionalizzazione finalizzato al contenimento delle spese di funzionamento dell'Ente (articolo 2, comma 594, l. 244/2007).

**1.1.** Nell'ambito delle manovre di finanza pubblica adottate nel corso del 2011, l'articolo 16, commi 4 e 5, del già citato d.l. 98/2011 prevede la possibilità di destinare il 50 per cento delle economie di spesa raggiunte sulla base dell'adozione di Piani di razionalizzazione e riqualificazione della spesa al finanziamento dei Fondi per la contrattazione integrativa, purchè sia accertato, a

consuntivo, che l'effettivo conseguimento delle predette economie derivi dal raggiungimento degli obiettivi previsti nel piano per ciascuna voce di spesa. Il comma 4 del citato articolo stabilisce, infatti, che *“fermo restando quanto previsto dall'articolo 11, le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2011, 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 a 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.* Il comma 5, prevede, inoltre, che *“...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 province autonome di Trento e 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. (omissis)".*

Come recentemente chiarito dalla Sezione controllo Veneto (deliberazione 513/2012/PAR), tali disposizioni introducono una nuova modalità di incremento delle risorse destinate alla contrattazione integrativa (50% delle economie aggiuntive realizzate a seguito del raggiungimento degli obiettivi definiti nel piano triennale), che si pongono in rapporto di "autonomia" rispetto ai vincoli alla crescita dei predetti fondi disposti dall'articolo 9, comma 2 *bis*, d.l. 78/2010 (divieto di aumento del fondo per il triennio 2011-2013 rispetto all'ammontare del fondo del 2010; obbligo di riduzione del fondo in relazione al personale cessato dal servizio).

**1.2.** Ciò premesso, passando all'analisi dei quesiti oggetto della richiesta di parere in esame, si osserva che le condizioni cui la norma subordina la destinazione delle economie al finanziamento dei Fondi per la contrattazione integrativa sono le seguenti: a) preventiva (e facoltativa) adozione da parte dell'ente del Piano di razionalizzazione e riqualificazione della spesa nel quale devono essere indicati gli obiettivi; b) conseguimento effettivo delle economie per ciascuna voce di spesa inserita nel piano; c) utilizzabilità di tali risorse solo a seguito della verifica, certificata dagli organi di controllo interno, dell'effettivo raggiungimento degli obiettivi previsti nel piano.

Quanto al profilo di carattere temporale, ritiene la Sezione che, pur essendo entrato in vigore il decreto legge n. 98 il 6 luglio 2011, la disposizione contenuta nell'articolo 16, commi 4 e 5, possa essere applicata a decorrere dal 2012.

Se, infatti, il Piano di razionalizzazione relativo al triennio



2012-2014 è stato adottato nei primi mesi del 2012, le economie realizzate nel primo anno di applicazione del piano (i.e. 2012) possono andare ad incrementare il fondo dell'anno successivo (2013) in ragione della circostanza che, secondo quanto espressamente previsto dall'articolo 16, comma 5, quarto periodo d.l. cit., devono essere accertati, a consuntivo, sia il raggiungimento degli obiettivi fissati nel piano, sia il conseguimento dell'effettivo risparmio di spesa. Un'integrazione delle risorse del Fondo disposta nel medesimo anno nel quale le economie sono state realizzate avverrebbe in contrasto con la disposizione sopra richiamata che non consente una destinazione "automatica", ma subordinata ad un'attività di accertamento da parte dell'amministrazione, certificata dall'organo di controllo interno dell'Ente.

Tali ragioni inducono la Sezione anche ad escludere che possa essere operata un'integrazione a posteriori del Fondo dell'anno precedente, in quanto è anche presumibile ritenere che gli accertamenti a consuntivo e la certificazione da parte degli organi di controllo interno dell'Ente in ordine al raggiungimento degli obiettivi ed al conseguimento dell'effettivo risparmio vengano disposti nei primi mesi dell'anno successivo in concomitanza con la costituzione annuale del Fondo per la contrattazione integrativa.

**2.** In relazione alla natura del termine entro il quale gli enti possono adottare i Piani triennali ex art. 16, commi 4 e 5, d.l. 98/2011, si evidenzia che, pur trattandosi di un termine ordinatorio non essendone stata espressamente prevista una natura diversa, l'adozione e/o rimodulazione dei Piani nei primi mesi dell'anno, anche in concomitanza con l'approvazione del bilancio di previsione e del PEG, consentirebbe di individuare gli obiettivi da conseguire sin dal primo anno di applicazione dei Piani.

**3.** Con il quesito sub 5) la Provincia intende conoscere se le economie destinabili al Fondo possano essere accertate su un insieme di interventi oppure su singoli e prefissati obiettivi.

Rileva, in proposito, la Sezione che gli obiettivi del piano non potranno riferirsi in modo generico agli stanziamenti di spesa corrente del bilancio di previsione. Una maggiore analiticità è richiesta dalla stessa disposizione di cui al quarto periodo dell'articolo 16, comma 5, d.l. cit. laddove si prevede che il conseguimento degli obiettivi fissati nel piano venga accertato "per ciascuna delle singole voci di spesa".

**4.** Infine, al quesito sub 6), con il quale si chiede se gli obiettivi del piano di cui all'articolo 16 d.l. 98/2011 possano coincidere, seppur diversamente quantificati con gli obiettivi del piano di cui all'articolo 2, comma 594 e ss., l. 244/2007, si ritiene si debba dare risposta affermativa con la precisazione che la destinazione delle economie al finanziamento dei Fondi per la contrattazione integrativa potrà avvenire solo nell'ipotesi in cui gli obiettivi del piano adottato ai sensi dell'articolo 2, comma 594, l. cit. vengano trasfusi nel piano di razionalizzazione ex articolo 16, comma 4, d.l. 98/2011 e purchè vengano rispettate le altre condizioni previste da tale disposizione legislativa (individuazione degli obiettivi da realizzare nel piano; loro effettivo conseguimento; accertamento a consuntivo del raggiungimento degli obiettivi; certificazione da parte degli organi di controllo interno).

Si osserva, inoltre, che, mentre i piani di razionalizzazione ex articolo 2, commi 594, l. 244/2007 sono volti a realizzare un risparmio di spesa e quindi un'economia di bilancio non essendo stata prevista una loro specifica destinazione, per i piani di razionalizzazione ex articolo 16, commi 4 e 5, d.l. 98/2011, al verificarsi delle sopraindicate condizioni, è stabilita la possibilità di destinare una

quota delle economie conseguite al finanziamento dei Fondi per la contrattazione integrativa. E' per tale ragione che gli eventuali risparmi derivanti dall'attuazione dei piani ex art. 2, comma 594, l. 244/2007 non possono automaticamente essere destinati ad integrare i Fondi per la contrattazione integrativa.

**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.

**ORDINA**

Alla Segreteria di trasmettere copia della presente deliberazione – mediante posta elettronica certificata - al Presidente della Provincia di Piacenza ed al Presidente del Consiglio delle autonomie locali della Regione Emilia-Romagna e di depositare presso la segreteria della Sezione l'originale della presente deliberazione in formato cartaceo.

Così deciso nella Camera di Consiglio dell'11 ottobre 2012.

Il presidente

*f.to (Mario Donno)*

Il relatore

*f.to (Benedetta Cossu)*

Depositata in segreteria l'11 ottobre 2012.

Il Direttore di segreteria

*f.to (Rossella Broccoli)*