



Corte dei Conti

Sezione Regionale di Controllo per la Toscana

composta dai magistrati:

Roberto TABBITA	presidente
Maria Annunziata RUCIRETA	consigliere
Paolo PELUFFO	consigliere
Nicola BONTEMPO	consigliere
Emilia TRISCIUOGLIO	consigliere
Laura D'AMBROSIO	consigliere
Marco BONCOMPAGNI	consigliere, relatore

nell'adunanza del 26 gennaio 2016,

VISTO l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 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, 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;

VISTO il regolamento (14/2000) per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti in data 16 giugno 2000 e successive modifiche;

VISTA la convenzione stipulata il 16 giugno 2006 tra Sezione regionale, Consiglio delle autonomie locali e Giunta regionale Toscana in materia di "ulteriori forme di collaborazione" tra Corte ed autonomie, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della citata legge n. 131 del 2003;

UDITO nella camera di consiglio del 26 gennaio 2016 il relatore, Cons. Marco Boncompagni;

PREMESSO

Il Consiglio delle autonomie locali ha inoltrato alla Sezione – con nota prot. n. 23252/1.13.9 del 22 settembre 2015 – una richiesta di parere, formulata dal Sindaco del Comune di Livorno, con la quale si domanda se le economie conseguenti all’attuazione dei piani triennali di razionalizzazione di cui all’art. 16, commi 4 e 5, del d.l. n. 98/2011, conv. dalla l. n. 111/2011, debbano o meno essere imputate al fondo per la contrattazione integrativa dell’anno in cui vengano concretamente realizzate le attività che abbiano dato luogo a dette economie, sebbene quest’ultime siano accertabili solamente a consuntivo nell’esercizio successivo. Si chiede, inoltre, se i beneficiari dei compensi finanziati con le maturate economie debbano essere la generalità dei dipendenti ovvero, anche per una parte di tali risorse, i dipendenti che hanno concretamente lavorato al conseguimento di dette economie.

CONSIDERATO

Secondo ormai consolidati orientamenti assunti dalla Magistratura contabile in tema di pareri da esprimere ai sensi dell’art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, occorre verificare in via preliminare se la richiesta di parere presenti i necessari requisiti di ammissibilità, sia sotto il profilo soggettivo, con riferimento alla legittimazione dell’organo richiedente, sia sotto il profilo oggettivo, concernente l’attinenza dei quesiti alla materia della contabilità pubblica, in ottemperanza a quanto espressamente previsto dalla legge.

Nel caso in esame, la richiesta di parere si appalesa ammissibile sotto il profilo soggettivo, in quanto formulata dal Sindaco del comune interessato, per il tramite del Consiglio delle autonomie.

In relazione al requisito oggettivo, la Sezione deve preliminarmente accertare se la richiesta di parere sia ascrivibile alla materia della contabilità pubblica, nonché se sussistano o meno i requisiti di generalità ed astrattezza, unitamente alla considerazione che il quesito non può implicare valutazioni inerenti i comportamenti

amministrativi da porre in essere, ancor più se connessi ad atti già adottati o comportamenti espletati. Inoltre, occorre verificare se l'oggetto del parere riguardi o meno indagini in corso della procura regionale od eventuali giudizi pendenti innanzi alla Sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti, ovvero presso la magistratura penale, civile o amministrativa.

Nondimeno il Collegio deve valutare, ai fini dell'ammissibilità, se il quesito rimesso al vaglio non presenti un carattere identitario sotto il profilo oggettivo, rispetto ad altra richiesta di parere già sottoposta all'attenzione della Sezione, tale, così, da rendere superflua una deliberazione collegiale, qualora non siano intervenuti mutamenti modificativi e/o integrativi della normativa di settore che possano consentire una modificazione del deliberato assunto in precedenza, e, dunque, dovendosi ritenere inammissibile un quesito volto a provocare, sic et simpliciter, il riesame di una questione, in costanza del quadro normativo di riferimento, già oggetto dell'espressione del parere da parte della Sezione.

Nel caso de quo, la Sezione ritiene che la richiesta sia ammissibile anche dal punto di vista oggettivo, in quanto il quesito posto all'attenzione si pone nell'alveo della contabilità pubblica.

Nel merito, la disposizione citata in premessa prevede, al comma 4, che "Fermo restando quanto previsto dall'articolo 11, le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, 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 alle 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 dispone che "In relazione ai processi di cui al comma 4, 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 provincie autonome di Trento e di 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. Per la Presidenza del Consiglio dei Ministri e i Ministeri la verifica viene effettuata dal Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato per il tramite, rispettivamente, dell'UBRRAC e degli uffici centrali di bilancio e dalla Presidenza del Consiglio - Dipartimento della funzione pubblica”.

La ratio della menzionata disposizione risiede nella voluntas legislatoris di conseguire ulteriori risparmi di spesa attraverso la riduzione dei consumi di beni e servizi all'interno delle amministrazioni pubbliche, ponendosi in essere piani di razionalizzazione finalizzati a favorire una maggiore efficienza ed economicità del ciclo della spesa pubblica. Si prevede, infatti, la facoltà di adozione, entro il 31 marzo di ogni anno, di piani triennali di razionalizzazione della spesa e di riordino e semplificazione amministrativa finalizzati al conseguimento di risparmi aggiuntivi di spesa, l'accertamento annuale a consuntivo dell'effettività di tali risparmi ove emerga inequivocabilmente il conseguimento degli obiettivi programmati e le conseguenti riduzioni della spesa, la certificazione degli stessi risparmi ad opera degli organi di controllo all'uopo deputati dalla normativa vigente ed, in fine, a scopo premiale, la destinazione al fondo per la contrattazione integrativa di una quota parte, da utilizzarsi annualmente, dei risparmi ottenuti. Appare sufficientemente chiaro come la norma recata àncori l'utilizzo di una quota parte dei risparmi attesi all'effettivo accertamento a consuntivo del raggiungimento, per ciascun esercizio finanziario, degli obiettivi fissati dal piano di razionalizzazione e quindi della

riduzione di spesa che deve poi essere soggetta a certificazione (c. 5:“(…)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.(…)”). Pertanto, anche in considerazione – si aggiunga – del fatto che il fondo, nelle sue componenti costitutive, viene definito all’inizio dell’anno e successivamente certificato sotto il profilo della compatibilità economico-finanziaria, è evidente, stante il tenore normativo, come i risparmi aggiuntivi possano essere destinati, in quota parte, alla contrattazione integrativa e, dunque al fondo, solo con riferimento all’esercizio successivo rispetto a quello nel quale tali riduzioni siano state realizzate. Peraltro, di quanto detto in precedenza, sembra essere consapevole lo stesso ente richiedente ove afferma, nella propria formulazione dei quesiti rivolti a questa Sezione, che le economie “sono concretamente accertabili a consuntivo nell’anno successivo” e, dunque, solo in tale sede, come del resto è normativamente previsto, è possibile rilevare l’accertamento effettivo del raggiungimento degli obiettivi fissati per ciascuna delle singole voci di spesa previste nei piani e i relativi risparmi di spesa.

Con specifico riferimento al secondo quesito e, segnatamente, se i beneficiari dei compensi finanziati con le maturate economie debbano essere la generalità dei dipendenti ovvero, anche per una parte di tali risorse, i dipendenti che hanno concretamente lavorato al conseguimento di dette economie, la menzionata disposizione prevede che i risparmi possano essere destinati alla contrattazione nella misura massima del 50 per cento, e di questa percentuale, la metà, deve avere ad oggetto l’erogazione dei premi previsti dall’articolo 19 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle Pubbliche amministrazioni, quali strumenti finalizzati a valorizzare il merito e l’incentivazione della produttività e che consentono di premiare la generalità dei dipendenti dell’ente pubblico, sia pure sulla base della valutazione delle performances individuali degli stessi. Residua, pertanto, in capo all’ente, nell’esercizio del proprio potere discrezionale, la valutazione circa la destinazione della seconda metà della detta misura massima del 50 per cento (pari al

25 per cento delle complessive economie), comunque nel rispetto di quanto rappresentato dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 2 del 21 gennaio 2013, ove si è affermato che “Il solo ambito in cui residua la possibilità di esercitare il potere discrezionale di destinazione delle economie risultanti dai processi di attuazione dei Piani triennali di razionalizzazione della spesa in senso compatibile con la *ratio* del divieto di cui al richiamato comma 2-bis, attiene, pertanto, alla quota di risorse (corrispondente all’importo massimo del 25 per cento delle economie effettivamente realizzate) resa disponibile per la remunerazione delle prestazioni suppletive del personale in servizio direttamente e proficuamente coinvolto nelle specifiche iniziative individuate dai suddetti Piani di ristrutturazione dei servizi e di razionalizzazione dei processi decisionali ed operativi finalizzati ad un accrescimento della produttività e dell’efficienza”.

* * *

Nelle sopra esposte considerazioni è il parere della Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Toscana - in relazione alla richiesta formulata dal Sindaco del Comune di Livorno, trasmessa per il tramite del Consiglio delle autonomie con nota prot. n. 23252/1.13.9 del 22 settembre 2015.

Copia della presente deliberazione è trasmessa al Presidente del Consiglio delle autonomie locali della Regione Toscana, e, per conoscenza, al Sindaco del Comune di Livorno e al Presidente del relativo Consiglio.

Firenze, 26 gennaio 2016

L’estensore
f.to Marco Boncompagni

Il presidente
f.to Roberto Tabbita

Depositata in Segreteria il 27 gennaio 2016

Il funzionario preposto al Servizio di supporto
f.to Claudio Felli