



Corte dei Conti

Sezione regionale di controllo per la Toscana

composta dai magistrati:

Roberto	TABBITA	Presidente
Paolo	PELUFFO	Consigliere
Mauro	NORI	Consigliere
Fabio	ALPINI	Referendario relatore

nell'adunanza del 4 maggio 2017;

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

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. n. 1214 del 12/07/1934, e successive modificazioni;

VISTA la l. n. 20 del 14/01/1994, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, e successive modificazioni;

VISTA la l. n. 131 del 05/06/2003, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla l. cost. n. 3 del 18/10/2001;

VISTO il regolamento n. 14/2000 per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni riunite in data 16/06/2000, e successive modificazioni;

VISTE le deliberazioni della Sezione Autonomie approvate nelle adunanze del 27/04/2004 e del 04/06/2009, aventi ad oggetto indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 5/AUT/2006;

VISTA la deliberazione delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 54/CONTR/10;

VISTA la convenzione del 16/06/2006 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 l. n. 131/2003;

VISTA la richiesta di parere presentata dalla Provincia di Prato, come di seguito meglio specificata;

VISTA l’ordinanza presidenziale con cui è stata convocata la Sezione per l’odierna adunanza;

UDITO il relatore Fabio Alpini;

RITENUTO IN FATTO

Il Presidente del Consiglio delle Autonomie Locali, con nota del 13/02/2017, ha inoltrato alle Sezione regionale di controllo per la Toscana la nota prot. n. 995 del 07/02/2017, con cui il Presidente della Provincia di Prato chiede un parere *ex art.* 7, comma 8 della l. n. 131/2003 in merito alla possibilità di utilizzare, nell’ambito del Fondo per le risorse decentrate, gli istituti non soggetti al rispetto dell’art. 9, comma 2-*bis* del d.l. n. 78/2010 da parte di un ente che non abbia rispettato il Patto di Stabilità. In particolare, si tratta:

- 1) dei proventi dei piani di razionalizzazione *ex art.* 16 d.l. 98/2011;
- 2) degli introiti a fronte di incarichi aggiuntivi effettuati dal personale in regime di c.d. “conto terzi”, *ex art.* 43 l. n. 449/1997.

CONSIDERATO IN DIRITTO

I. Secondo ormai consolidati orientamenti assunti dalla A.G. contabile in tema di pareri da esprimere *ex art.* 7, comma 8, l. n. 131/2003, 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, per quanto concerne l’attinenza dei quesiti alla materia della contabilità pubblica, come espressamente previsto dalla legge.

I.1. Per quanto riguarda il profilo soggettivo, la richiesta deve ritenersi senz’altro ammissibile, essendo stata presentata dal Presidente della Provincia interessata attraverso il Consiglio delle Autonomie.

I.2. Anche per quanto riguarda il profilo oggettivo, e cioè l’attinenza dei quesiti alla materia della contabilità pubblica, la richiesta deve ritenersi ammissibile. La questione ha infatti ad oggetto la corretta applicazione di disposizioni normative di coordinamento della finanza pubblica dettate dal legislatore in materia di vincoli finanziari generali relativi alla spesa per il personale degli enti locali, e in quanto tale

è riconducibile alla nozione, pur ristretta, di contabilità pubblica, per come configurata, ai fini del corretto esercizio della funzione consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo, dalle disposizioni di coordinamento emanate sia dalla Sezione delle Autonomie, sia dalle Sezioni riunite in sede di controllo, rispettivamente attraverso le deliberazioni n. 5/AUT/2006 e n. 54/CONTR/10 (per la conferma dell'indirizzo interpretativo indicato si veda, da ultimo, la deliberazione n. 3/SEZAUT/2014/QMIG).

2. Tanto detto sull'ammissibilità, è possibile passare all'esame del merito.

2.1. Come già ricordato, l'amministrazione chiede un parere sugli istituti del Fondo per le risorse decentrate non soggetti al rispetto del vincolo di cui all'art. 9, comma 2-bis del d.l. n. 78/2010, convertito con la legge n. 122/2010. In particolare, gli istituti in questione sono sia i proventi dei piani di razionalizzazione di cui all'art. 16 del d.l. 98/2011, convertito dalla l. n. 111/2011, sia gli introiti per incarichi aggiuntivi effettuati dal personale in regime di c.d. "conto terzi", di cui all'art. 43 della l. 449/1997. L'amministrazione chiede se tali risorse aggiuntive possano essere previste, impegnate ed erogate da parte di un ente che non abbia rispettato il patto di stabilità.

L'art. 9, comma 2-bis del d.l. n. 78/2010 recita, testualmente: *"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. A decorrere dal 1° gennaio 2015, le risorse destinate annualmente al trattamento economico accessorio sono decurtate di un importo pari alle riduzioni operate per effetto del precedente periodo"*.

Tale vincolo ha trovato, in sede interpretativa, diverse eccezioni. Infatti, con deliberazione n. 2/2013, la Sezione delle Autonomie della Corte dei conti ha affermato che i limiti previsti dal citato art. 9, comma 2-bis, non sono applicabili, in quota parte, alle economie di spesa derivanti dai piani di razionalizzazione. In particolare, la Sezione delle Autonomie ha affermato il seguente principio di diritto: *"In coerenza con i vincoli delineati dall'art. 9, commi 1 e 2-bis, del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, in l. 30 luglio 2010, n. 122, la possibilità concreta di integrare le risorse finanziarie variabili destinate alla contrattazione decentrata integrativa in deroga al tetto*

di spesa previsto dal comma 2-bis, è subordinata al conseguimento di effettive economie di spesa risultanti dai processi di attuazione dei Piani triennali di razionalizzazione e riqualificazione della spesa di cui ai commi 4 e 5 dell'art. 16 del d.l. 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, in l. 15 luglio 2011, n. 111, quale effetto di 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”.

Né si tratta dell'unica eccezione al vincolo previsto dall'art. 9, comma 2-bis. Il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, con circolare 12/2011, ha ritenuto che dovessero essere escluse da tale vincolo “...le risorse derivanti da incarichi aggiuntivi...e dai servizi resi dal personale in conto terzi, attesa la variabilità delle stesse e la correlazione al maggiore impegno richiesto al personale e alle connesse responsabilità”.

Del resto si ricorda, incidentalmente, che già le Sezioni Riunite, con deliberazione 51/CONTR/2011, avevano escluso dall'ambito applicativo dell'art. 9, comma 2-bis le risorse destinate a remunerare prestazioni professionali per la progettazione di opere pubbliche, nonché quelle dell'avvocatura interna.

Si rileva, però, che le eccezioni al vincolo di cui all'art. 9, comma 2-bis non sembrano essere dirimenti ai fini della soluzione della questione di cui in questa sede si rende il parere.

Viene maggiormente in rilievo, a tal fine, il disposto dell'art. 40, comma 3-quinquies, del d. lgs. 165/2001, che recita, per quanto qui interessa: “...*Le regioni, per quanto concerne le proprie amministrazioni, e gli enti locali possono destinare risorse aggiuntive alla contrattazione integrativa nei limiti stabiliti dalla contrattazione nazionale e nei limiti dei parametri di virtuosità fissati per la spesa di personale dalle vigenti disposizioni, in ogni caso nel rispetto dei vincoli di bilancio e del patto di stabilità e di analoghi strumenti del contenimento della spesa...*”.

Sull'esatta portata di tale disposizione, l'orientamento prevalente ritiene che “*lo sfioramento dei vincoli di spesa e la violazione delle regole del patto, pertanto, costituiscono eventi impeditivi non derogabili all'erogazione di risorse decentrate, anche se a suo tempo deliberate ed impegnate” e che “per la verifica del rispetto del patto di stabilità, condizione cui la legge subordina la destinazione di risorse aggiuntive alla contrattazione integrativa decentrata, occorre aver riguardo all'esercizio precedente, nonché all'esercizio in*

corso al momento della destinazione delle risorse” (così, in particolare, Sezione regionale di controllo per il Piemonte, 59/2013/SRCPIE/PAR).

Tuttavia la medesima Sezione, chiamata a fornire un parere sulla possibilità, da parte di un Comune sottoposto a sanzioni per violazione del patto di stabilità, di escludere dal divieto di incremento della parte variabile del fondo le risorse previste da specifiche disposizioni di legge ai sensi, fra l'altro, dell'art. 15, comma 1, lett. k) del CCNL del 1° aprile 1999 relativo al Fondo accessorio del Comparto, come, ad esempio, gli incentivi alla progettazione previsti dal d. lgs. 163/2006, nonché gli incentivi per gli avvocati, ha ritenuto di escludere tali incentivi dal divieto di incremento della parte variabile del Fondo accessorio previsto dall'art. 40, comma 3-*quinqüies* del d. lgs. 165/2001, in quanto già esclusi dal tetto del Fondo previsto dall'art. 9, comma 2-*bis* del d.l. 78/2010 (Sezione regionale di controllo per il Piemonte, deliberazione 418/2013).

In sintesi, tale deliberazione sembra determinare l'esclusione dai limiti previsti dall'art. 40 comma 3-*quinqüies* come conseguenza dell'esclusione dai limiti previsti dall'art. 9 comma 2-*bis*.

Nonostante la soluzione della Sezione Piemonte sia da ritenersi condivisibile, limitatamente alle specifiche spese prese in considerazione, ad avviso del collegio non sembra che tale diretto parallelismo sia fondato, almeno non per tutte le ipotesi astrattamente considerabili.

Infatti, pur se entrambe le disposizioni considerate sono rivolte al contenimento della spesa in materia di impiego pubblico, esse operano però su piani diversi, non del tutto sovrapponibili.

L'art. 9, comma 2-*bis* pone un limite all'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, limite costituito dall'importo dell'anno 2010, automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio, e con una ulteriore riduzione a decorrere dal 1° gennaio 2015.

L'art. 40, comma 3-*quinqüies*, invece, nella parte che qui interessa, pone un limite alla possibilità di destinare risorse aggiuntive alla sola contrattazione integrativa, nei limiti stabiliti dalla contrattazione nazionale e nei limiti dei parametri di virtuosità fissati per la spesa di personale dalle vigenti disposizioni.

E' evidente, quindi, come la portata delle due disposizioni sia diversa e come, di conseguenza, le soluzioni sulla operatività o meno dei rispettivi vincoli possa parimenti essere diversa.

Inoltre, a prescindere dal campo di applicazione delle disposizioni, si rileva come l'inciso "*in ogni caso nel rispetto dei vincoli di bilancio e del patto di stabilità e di analoghi strumenti di contenimento della spesa*", contenuto nell'art. 40, comma 3-*quiquies*, valga ad escludere, in caso di violazione del patto di stabilità, la possibilità di destinare ulteriori risorse alla contrattazione integrativa, a qualunque titolo.

Recentemente, in materia si è espressa anche la Sezione regionale di controllo per la Liguria, con deliberazione n. 31/2017/PAR.

Tale Sezione, partendo dalla ricostruzione della *ratio* del vincolo, ha affermato che l'art. 40, comma 3-*quiquies* del d. lgs. 165/2001, più che assumere una valenza sanzionatoria, persegua una finalità di garanzia, affinché le amministrazioni, nel destinare risorse aggiuntive (rispetto a quelle stabilite da altre fonti) per il trattamento economico del personale, si attengano a criteri prudenziali e comunque sempre compatibilmente con la sana gestione finanziaria, nel rispetto di tutti i vincoli stabiliti dalla legge.

In altre parole, la disposizione in questione si riferirebbe alle risorse che discrezionalmente l'amministrazione può destinare (o meno) alla contrattazione integrativa, mentre non sarebbe operante nel caso di risorse aggiuntive destinate alla contrattazione integrativa direttamente da norme di legge, senza che l'amministrazione abbia alcuna facoltà di disporre diversamente.

Fra gli esempi di tali risorse, la citata deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Liguria include espressamente le somme derivanti dall'applicazione dell'art. 43 della l. 449/1997, per quella parte che la medesima legge destina espressamente all'incremento delle risorse relative all'incentivazione della produttività personale.

Vale la pena di aggiungere, rispetto a quanto espresso dalla Sezione Liguria, che a tale soluzione, oltre alla *ratio* della norma, indirizza già il tenore letterale della disposizione, che depone per l'esclusione dall'applicazione del limite previsto dall'art. 40, comma 3-*quiquies*, per quelle risorse che non sono determinabili dall'amministrazione. Infatti, tale disposizione prevede che "*le regioni...e gli enti locali possono destinare risorse aggiuntive alla contrattazione integrativa nei limiti...*",

riferendosi quindi espressamente a risorse di cui, effettivamente, l'amministrazione può disporre. Per le risorse, invece, espressamente destinate, per legge, ad incrementare le risorse del fondo, sembra che tali limiti non siano operanti, in quanto non è l'amministrazione che effettua la destinazione.

2.2. Tanto detto, è possibile fornire una risposta alla richiesta della Provincia.

Per quanto riguarda il quesito posto e contrassegnato dal numero 1), e cioè quello relativo ai proventi dei piani di razionalizzazione *ex art.* 16 d.l. 98/2011, la risposta è negativa, nel senso che, di fronte alla violazione del patto di stabilità, non è possibile destinare le economie di spesa rivenienti da tali piani alla contrattazione integrativa in quanto, per tali economie, il comma 5 del medesimo articolo prevede la semplice possibilità di utilizzo, tra l'altro in quota parte, per la contrattazione integrativa. Costituendo, tale possibilità, una semplice facoltà per l'amministrazione, non si ritiene che possa essere superato il rigido vincolo previsto dall'art. 40, comma *3-quinquies*.

Diverso è il discorso per il quesito contrassegnato con il numero 2), relativo agli introiti a fronte di incarichi aggiuntivi effettuati dal personale in regime di c.d. "conto terzi", ai sensi dell'art. 43 della l. 449/1997. In questo caso, infatti, come anche sostenuto dalla Sezione regionale di controllo per la Liguria con il parere n. 31/2017/PAR, è la stessa legge che dispone, in quota parte, la destinazione all'incremento delle risorse relative all'incentivazione della produttività del personale, per cui il limite di cui all'art. 40, comma *3-quinquies* sembra destinato a non operare.

Si ricorda, comunque, che la destinazione di tali risorse e la loro effettiva erogazione è pur sempre subordinata al rispetto di tutte le altre disposizioni che le riguardano, e che l'ente è comunque tenuto alla gestione di tali risorse in un'ottica prudenziale, previa verifica con la sana gestione finanziaria dell'ente, della quale gli equilibri di bilancio, i vincoli del patto di stabilità e i limiti di contenimento della spesa, in specie di quella del personale, costituiscono profili fondamentali.

* * *

Nelle suesposte considerazioni è il deliberato della Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Toscana - in relazione alla richiesta formulata dal Consiglio delle autonomie con nota in epigrafe indicata.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa al Presidente del Consiglio delle autonomie locali della Regione Toscana, e, per conoscenza, al Presidente della Provincia.

Così deciso in Firenze, nella Camera di consiglio del 4 maggio 2017.

Il relatore
f.to Fabio Alpini

Il presidente
f.to Roberto Tabbita

Depositata in Segreteria il 4 maggio 2017
Il funzionario preposto al Servizio di supporto
f.to Claudio Felli