



Corte dei Conti

Sezione delle autonomie

N. 2/SEZAUT/2013/QMIG

Adunanza del 13 dicembre 2012

Presieduta dal Presidente della Corte – Presidente della Sezione delle autonomie

Luigi GIAMPAOLINO

Composta dai magistrati:

Presidenti di Sezione Giuseppe Salvatore LAROSA, Nicola MASTROPASQUA, Vittorio GIUSEPPONE, Mario FALCUCCI, Raffaele DEL GROSSO, Giorgio PUTTI, Ciro VALENTINO, Ennio COLASANTI, Raffaele DAINELLI, Maurizio TOCCA, Enrica LATERZA, Anna Maria CARBONE;

Supplenti Consiglieri Rosario SCALIA, Diana CALACIURA, Gianfranco POSTAL, Fabio Gaetano GALEFFI, Ugo MARCHETTI;

Primo Referendario Francesco ALBO;

Referendari Antonio DI STAZIO, Oriella MARTORANA;

Consiglieri

Teresa BICA, Francesco PETRONIO, Carmela IAMELE,
Alfredo GRASSELLI, Rinieri FERONE, Francesco
UCCELLO, Adelisa CORSETTI.

Visto l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

Vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

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 testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e le successive modificazioni ed integrazioni;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni riunite con la deliberazione n. 14 del 16 giugno 2000, come dalle stesse modificato con le deliberazioni n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004, e da ultimo, ai sensi dell'art. 3, comma 62, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, dal Consiglio di Presidenza con la deliberazione n. 229/CP/2008 del 19 giugno 2008;

Vista la legge 4 marzo 2009, n. 15;

Visto l'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, in legge 3 agosto 2009, n. 102;

Visto l'art. 6, comma 4, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, in legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Vista la deliberazione n. 313/2012/SRCPIE/QMIG del 10 ottobre 2012, trasmessa in data 9 novembre 2012, con la quale la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per il Piemonte ha rimesso al Presidente della Corte dei conti la valutazione, ai sensi del richiamato art. 6, comma 4, del d.l. n. 174/2012 e dell'art. 17, comma 31, del d.l. n. 78/2009, in ordine al deferimento alla Sezione delle Autonomie ovvero alle Sezioni riunite in sede di controllo di una questione di massima concernente un quesito, formulato dal Sindaco del Comune di Bardonecchia (TO), in ordine all'applicazione dell'art. 9, commi 1

e 2-bis, del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, conv. in l. 30 luglio 2010, n. 122, in materia di trattamento economico individuale ed accessorio del personale;

Vista la nota del Presidente della Corte dei conti di convocazione della Sezione delle Autonomie per l'adunanza del 13 dicembre 2012 con iscrizione all'ordine del giorno della questione proposta dalla Sezione regionale di controllo per il Piemonte con la deliberazione n. 313/2012;

Udito il relatore, Cons. Francesco Uccello

PREMESSO

La questione di massima in ordine alla quale la Sezione è chiamata a pronunciarsi trae origine da una richiesta di parere del Sindaco del Comune di Bardonecchia formulata alla Sezione regionale di controllo per il Piemonte ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003 n.131.

Nel quesito, il Sindaco, prospettando l'intento di approvare il Piano triennale di razionalizzazione e riqualificazione della spesa di cui al comma 4 dell'art. 16 del d.l. 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, in l. 15 luglio 2011, n. 111, chiede di conoscere l'avviso della competente Sezione regionale di controllo in ordine ai limiti previsti 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, in materia di risorse destinabili al trattamento economico individuale ed accessorio del personale, e se detti limiti debbano essere applicati anche alle eventuali economie di spesa derivanti dai processi di attuazione dei suddetti Piani di razionalizzazione della spesa, utilizzabili annualmente per la contrattazione integrativa nei limiti indicati dal successivo comma 5 del citato art. 16.

In particolare, il Sindaco intenderebbe realizzare le suddette economie promuovendo un piano di riduzione delle spese di funzionamento mediante la "reinternalizzazione" di taluni servizi di sorveglianza notturna delle condizioni meteorologiche e di sgombero neve, le cui mansioni sarebbero affidate al personale comunale in aggiunta alle normali attività lavorative, remunerandole con le risorse della contrattazione decentrata.

La Sezione remittente, valutati correttamente i profili dell'ammissibilità soggettiva ed oggettiva della richiesta di parere, osserva come sui quesiti proposti sia già maturato, in seno alla Sezione regionale di controllo per il Veneto, un orientamento favorevole alla estensione dell'ambito applicativo del menzionato art. 16 del d.l. n. 98/2011, il quale opererebbe in deroga al tetto di spesa previsto dall'art. 9, comma 2-bis, del d.l. n. 78/2010 (*ex pluribus*, cfr. deliberazione Sezione Veneto n. 513/2012/PAR).

A sostegno di tale tesi interpretativa, seguita, peraltro, anche dalla Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna con deliberazione n. 398/2012/PAR, la Sezione di controllo veneta assume il seguente ordine di motivazioni:

- la formulazione del comma 5 giustappone due diverse tipologie di economie: quelle provenienti dai Piani di razionalizzazione (cd. "*aggiuntive*") e "*quelle già previste dalla normativa vigente*" (tra le quali andrebbero annoverate le economie derivanti dall'applicazione dell'art. 9, comma 2-bis);
- gli effetti incrementali delle risorse destinate alla contrattazione integrativa verrebbero meno se le economie "*aggiuntive*" fossero soggette al tetto complessivo imposto dal comma 2-bis;
- l'assenza di una "*clausola di salvaguardia*" della norma limitativa vigente anche per "*l'erogazione dei premi*" previsti dall'art. 6, comma 1, del d.lgs. 1 agosto 2011, n. 141 (in materia di differenziazione retributiva per fasce di merito ai sensi dell'art. 19 del d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150).

Pur condividendo tale linea ermeneutica, la Sezione di controllo Piemonte osserva, tuttavia, come, alla luce dei principi enunciati dalle Sezioni riunite della Corte dei conti in sede di controllo, i limiti introdotti dall'art. 9, commi 1 e 2-bis, del d.l. n. 78/2010 andrebbero intesi in modo rigido e applicati a prescindere dalla provenienza delle risorse, sicché dovrebbero includersi nei tetti di spesa relativi alla contrattazione decentrata anche le risorse provenienti dalle economie derivanti dai Piani di razionalizzazione di cui alle citate disposizioni.

Rileva, altresì, come le uniche eccezioni enucleate in via interpretativa dalle Sezioni riunite con deliberazione n. 51/CONTR/11 riguarderebbero le risorse finalizzate ad

incentivare prestazioni poste in essere per la progettazione di opere pubbliche (ex art. 92, comma 5, del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163) nonché le risorse dirette a remunerare le prestazioni professionali dell'avvocatura interna in caso di condanna della controparte a spese di giudizio. Queste sarebbero le sole risorse di alimentazione dei fondi unici per la contrattazione decentrata da ritenere non ricomprese nell'ambito applicativo dell'art. 9, comma 2-bis, in quanto destinate *“a remunerare prestazioni professionali tipiche di soggetti individuati o individuabili e che peraltro potrebbero essere acquisite attraverso il ricorso all'esterno dell'amministrazione pubblica con possibili costi aggiuntivi per il bilancio dei singoli enti”*.

Ravvisata, pertanto, la possibilità di divergenti soluzioni nell'attività consultiva dirimente i profili antinomici della questione *de qua*, la Sezione regionale di controllo per il Piemonte ha sospeso la pronuncia sulla richiesta di parere del Comune di Bardonecchia ed ha disposto la rimessione degli atti al Presidente della Corte dei conti per le determinazioni di competenza in merito all'eventuale deferimento della prospettata questione di massima alla Sezione delle Autonomie ovvero alle Sezioni riunite ai sensi del disposto di cui all'art. 6, comma 4, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, in legge 7 dicembre 2012, n. 213.

CONSIDERATO

1. La novella introdotta dall'art. 6, comma 4, del d.l. n. 174/2012, al fine di garantire la coerenza dell'unitaria attività svolta dalla Corte dei conti per le funzioni ad essa spettanti in materia di coordinamento della finanza pubblica, assegna alla Sezione delle Autonomie nuovi compiti di coordinamento e di indirizzo interpretativo nei confronti delle Sezioni regionali di controllo competenti a pronunciarsi sulle richieste di parere in materia di contabilità pubblica ai sensi dell'art. 7, comma 8, della Legge 5 giugno 2003, n. 131.

Le attribuzioni in questione, da esercitare attraverso pronunce di orientamento generale in ordine sia a questioni interpretative risolte in maniera difforme dalle Sezioni regionali di controllo sia a casi che richiedono la risoluzione di una questione di massima di particolare rilevanza, si inquadrano nell'ambito della funzione nomofilattica già

assegnata alle Sezioni riunite ai sensi dell' art. 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, in legge 3 agosto 2009, n. 102, ora circoscritta ai casi di eccezionale rilevanza ai fini del coordinamento della finanza pubblica ovvero agli ambiti di applicazione di norme che coinvolgono l'attività delle Sezioni centrali di controllo.

Sul punto è da notare come la nuova funzione di orientamento intestata alla Sezione delle Autonomie non abbia esclusivo riferimento alla funzione consultiva, ma coinvolga le altre attività di competenza delle Sezioni regionali di controllo che questa Sezione ha sinora esaminato, a fini di indirizzo e coordinamento, nei modi e nelle forme previste dal regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo approvato con deliberazione n. 14 del 16 giugno 2000. Risulta, pertanto, indispensabile segnare una linea di demarcazione tra le nuove e le pregresse funzioni di coordinamento, affinché la Sezione, nel farsi carico dell'esigenza di garantire uniformità d'indirizzo con pronunce a carattere vincolante, non abbia ad esercitare la funzione nomofilattica in un orizzonte più ampio di quello strettamente necessario a risolvere, in punto di diritto, le antinomie interpretative portate alla sua attenzione ovvero le questioni di massima aventi particolare rilevanza sotto il profilo del coordinamento della finanza pubblica.

Nell'esercizio di detta funzione, da circoscrivere a temi di particolare peso e spessore seguendo le analoghe procedure di rimessione individuate dalle Sezioni riunite con deliberazione n. 8/CONTR/10, la Sezione si limiterà ad enucleare il principio di diritto, demandando alle Sezioni regionali la definizione nel merito delle specifiche questioni ad esso collegate.

Alla luce di dette considerazioni è da rilevare, altresì, come l'esigenza di una unitaria interpretazione costituisca ineludibile presupposto affinché la funzione consultiva possa essere di ausilio alle stesse Amministrazioni. A tal fine, la Sezione delle Autonomie, quale espressione delle Sezioni regionali di controllo, rappresenta l'istanza di sintesi e di raccordo tra il livello organizzativo decentrato, attraverso il quale la Corte si propone come organo della Repubblica a contatto con le Autonomie territoriali, ed il livello di governo nazionale, in ordine al quale la Corte svolge la funzione di ausilio al Parlamento per i problemi della finanza locale. Essa si pone, quindi, quale organo di interlocuzione

unitaria per le questioni che rivestono interesse eccedente l'ambito regionale e di ponderazione dialettica di tutti gli interessi coinvolti nella vicenda in ordine alla quale, di volta in volta, sarà chiamata a pronunciarsi.

2. Tanto premesso, la questione interpretativa sottoposta all'esame della Sezione involge la problematica del rispetto dei vincoli al trattamento economico individuale ed accessorio del personale degli Enti locali imposti dall'art. 9 del d.l. n. 78/2010 ai fini del concorso delle Autonomie territoriali al raggiungimento del riequilibrio complessivo e della stabilità della finanza pubblica, in un contesto di obiettivi nazionali condizionati da rigidi obblighi comunitari nonché dall'eccezionalità della crisi finanziaria che grava sull'attuale ciclo economico.

In sintesi, il quesito consiste nello stabilire se i limiti previsti dai commi 1 e 2-bis dell'art. 9 risultino applicabili anche alle 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, qualora utilizzate per la contrattazione integrativa.

3. Per interpretare correttamente l'ambito applicativo delle disposizioni all'esame, occorre preliminarmente considerare i principi enunciati in materia dalla giurisprudenza costituzionale, secondo i quali i limiti alla spesa corrente, ancorché diretti a perseguire puntuali obiettivi di contenimento della spesa pubblica mediante la razionalizzazione e la riduzione della spesa di personale delle Pubbliche amministrazioni, vanno temperati con le specifiche esigenze di funzionalità e di buon andamento degli Enti territoriali, ai quali deve residuare uno spazio di autonomia nelle modalità di adeguamento al principio generale di riduzione della spesa di personale in grado di consentirne, parallelamente, un margine di soddisfacimento (cfr., sul punto, Corte cost. sentenza n. 139 del 2012).

Si pone, quindi, l'esigenza di estrapolare dalle disposizioni in esame un principio di diritto rispettoso di uno spazio aperto all'esercizio dell'autonomia dell'Ente locale, ma al tempo stesso coerente con una linea applicativa di salvaguardia della naturale cogenza del principio di diritto risultante dai limiti di spesa in esame.

4. Al fine di individuare il contenuto del principio da enunciare deve essere presa in esame, anzitutto, la *ratio* che costituisce il fondamento della norma di cui al citato art. 9,

comma 2-bis, il quale recita: “A decorrere dal 1° gennaio 2011 e sino al 31 dicembre 2013 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”.

L'analisi che le Sezioni riunite hanno condotto sulla disposizione *de qua* (cfr. deliberazione n. 51/CONTR/11) ne ha individuato la *ratio legis* nella volontà di “cristallizzare al 2010 il tetto di spesa relativo all'ammontare complessivo delle risorse presenti nei fondi unici che dovrebbero tendenzialmente essere destinate al trattamento accessorio del personale...”, trattandosi di norma di stretta interpretazione “...volta a rafforzare il limite posto alla crescita della spesa di personale che prescinde da ogni considerazione relativa alla provenienza delle risorse...”. In sostanza, ha concluso il Collegio, “...la regola generale voluta dal legislatore è quella di porre un limite alla crescita dei fondi della contrattazione integrativa destinati alla generalità dei dipendenti dell'ente pubblico”.

Alla base di tale assunto vi è stata, in primo luogo, la considerazione che “...la principale causa dell'andamento incontrollato e disordinato della spesa di personale e della crescita retributiva complessiva, svincolata da qualunque riferimento a predeterminati parametri di compatibilità economica, fosse da imputare pressoché per intero all'andamento della contrattazione integrativa nei diversi comparti.” La Corte ha aggiunto, altresì, che “in sede di contrattazione integrativa le risorse sono state inoltre in minima parte utilizzate per finanziare istituti volti a premiare la maggiore produttività degli interessati dato che sono in prevalenza destinate ad implementare trattamenti fissi e continuativi, passaggi di livello retributivo e progressioni di carriera”. Gli effetti di tale fenomeno sarebbero, inopinatamente, “...destinati in prosieguo a refluire sulla successiva contrattazione nazionale aumentando la base utilizzata per calcolare i successivi incrementi percentuali delle basi retributive di riferimento”.

Da questo rapido *excursus* dell'iter argomentativo seguito dalle Sezioni riunite, si evince come il congelamento dei Fondi per la contrattazione integrativa ai livelli raggiunti

nel 2010 abbia una duplice funzione: da un lato, contenere la dinamica retributiva del personale nell'ambito degli obiettivi di riduzione della spesa corrente di funzionamento e di miglioramento dei saldi di finanza pubblica; dall'altro, calmierare qualunque incremento dei fondi unici che non sia diretto a remunerare incarichi resi in via straordinaria o, comunque, affidati singolarmente a specifici dipendenti.

Per questi motivi, le SS.RR. hanno ritenuto di escludere dal tetto di spesa unicamente le risorse finalizzate ad incentivare prestazioni professionali specialistiche offerte da personale qualificato in servizio presso l'amministrazione pubblica per la progettazione di opere pubbliche, nonché le risorse dirette a remunerare le prestazioni professionali dell'avvocatura interna comunale o provinciale in caso di condanna alle spese di lite. Per converso, sono state ritenute assoggettabili alle suddette limitazioni le altre ipotesi indicate dalla Sezione remittente (risorse derivanti dal "recupero dell'ICI" o da contratti di sponsorizzazione) in quanto "*potenzialmente destinabili alla generalità dei dipendenti dell'ente attraverso lo svolgimento della contrattazione integrativa*".

Alla luce di tali motivazioni, sono da ritenere escluse dalle dette misure limitative di spesa anche gli analoghi incarichi aggiuntivi effettuati dal personale in regime di "conto terzi", in quanto commissionati e remunerati dall'esterno dell'Amministrazione a fronte di specifiche prestazioni implicanti maggior impegno e responsabilità (in tal senso, cfr. circolare RGS-IGOP 15 aprile 2011, n.12).

Le fattispecie all'esame confermano, dunque, come la *ratio* della deroga alla richiamata disposizione vincolistica in materia di personale risieda nel *favor* manifestato dal legislatore verso politiche di sviluppo della produttività individuale del personale, specie se dirette ad incentivare lo svolgimento di incarichi particolari ed aggiuntivi, rispetto alle ordinarie mansioni lavorative, mediante l'impiego di risorse vincolate eterofinanziate ovvero non incidenti sugli equilibri di bilancio degli Enti locali.

5. In virtù dei richiamati principi è possibile affrontare la problematica interpretativa relativa all'art. 16, commi 4 e 5, del d.l. n. 98/2011, il cui ambito applicativo non incontra le limitazioni di una espressa clausola di salvaguardia in favore dei vincoli di spesa dettati dall'art. 9 del d.l. n. 78/2010.

Non vi è dubbio che una rigida applicazione di tali vincoli (nel senso di un'assoluta inderogabilità) porrebbe seri ostacoli agli Enti locali che intendessero conseguire, ai sensi del citato comma 4, ulteriori economie di spesa in forza dei previsti *“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”*. Invero, nel caso in cui il livello annuale delle risorse destinabili al trattamento economico individuale ed accessorio del personale dovesse aver già raggiunto la soglia di riferimento dell'anno 2010, non sarebbe possibile dare attuazione al disposto previsto dal successivo comma 5, secondo il quale: *“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...”*.

Vero è che la principale funzione della norma consiste nell'individuare una tipologia aggiuntiva di risorse che possano affluire ai fondi unici per la contrattazione decentrata, analogamente a quanto previsto da molteplici altre norme succedutesi nel corso del tempo, tra le quali l'art. 1, comma 59, della legge n. 662/1996, in tema di economie derivanti dalla trasformazione di rapporti di lavoro da tempo pieno a tempo parziale, l'art. 59, comma 1, lett. p), del d.lgs. n. 446/1997, in tema di incentivi volti al potenziamento degli uffici tributari comunali, o, più di recente, il citato art. 92, comma 5, del d.lgs. n. 163/2006, in tema di compensi legati alle attività di progettazione delle opere pubbliche. Si aggiunga, del pari, che la funzione del comma 5 dell'art. 16, del d.l. n. 98/2011 non verrebbe totalmente svilita nel suo contenuto precettivo allorché si risolvesse nella possibilità di compensare, anche solo parzialmente, gli effetti di ordine economico (o conseguenti a sopravvenute limitazioni normative) determinanti eventuali riduzioni, al di sotto del limite di riferimento ragguagliato ai valori del 2010, del livello delle risorse che annualmente alimentano la parte variabile del fondo per la contrattazione integrativa.

D'altro canto, non va neppure trascurata la considerazione che con la locuzione “*le eventuali economie aggiuntive effettivamente realizzate rispetto a quelle già previste dalla normativa vigente...*”, utilizzata all’art. 16, comma 5, del d.l. n. 98/2011, non si è inteso sottrarre totalmente dette economie al regime vincolistico di cui al comma 2-bis (nel senso di una assoluta derogabilità) in ragione di una loro supposta estraneità rispetto alle misure di contenimento della spesa già adottate in passato ai fini del miglioramento dei saldi di finanza pubblica. Al contrario, si è voluto sottolineare l’elemento di continuità con i preesistenti limiti alla crescita dei trattamenti economici accessori del personale assicurandone “*il consolidamento ... nonché ulteriori risparmi in termini di indebitamento netto*” (in tal senso, cfr. il primo comma dell’art. 16). Né tali economie potrebbero dirsi effettivamente “aggiuntive” rispetto a quelle realizzate con l’introduzione del vincolo di spesa sul trattamento accessorio del personale, ove si consentisse di estendere la deroga al comma 2-bis oltre l’ambito di una più efficiente gestione del personale. Infatti, una deroga più ampia, incidente sulle economie provenienti da una riqualificazione della spesa nei più diversi settori dell’apparato politico-amministrativo, oltre a ridurre parzialmente (in termini di maggiori erogazioni sul trattamento accessorio) le economie realizzate in altri comparti di spesa, ne affievolirebbe gli effetti sul piano degli equilibri strutturali di bilancio, a vantaggio delle componenti rigide della spesa corrente di funzionamento; al tempo stesso, l’apertura ad una deroga indiscriminata segnerebbe un *vulnus* alla funzionalità delle precedenti misure strutturali di contenimento della spesa di personale, poiché, attenuando l’entità di dette economie gestionali a danno di altri settori di spesa (non esclusi i settori produttivi o ad elevato tasso di investimenti), favorirebbe il ritorno ad una incontrollata dinamica retributiva.

6. Ciò detto, occorre considerare, altresì, che dal combinato disposto dei commi 4 e 5 emerge chiaro l’intento di conseguire effettivi recuperi di efficienza favorendo ulteriori risparmi di spesa attraverso minori consumi di beni e servizi o una maggior produttività del personale in servizio. In quest’ultimo caso, tuttavia, emergerebbero profili antinomici tra la facoltà attribuita agli enti di conseguire risparmi di spesa incrementando l’efficienza

del personale ed il coevo divieto di erogarne il corrispondente incentivo economico aggiuntivo.

La questione che si pone, dunque, consiste nello stabilire se sia possibile riconoscere una deroga parziale ai tetti di spesa fissati dall'art. 9 del d.l. n. 78/2010 nei casi in cui, per realizzare le economie aggiuntive previste dai processi di attuazione dei Piani triennali di razionalizzazione della spesa, sia necessario liquidare le somme spettanti al personale coinvolto nelle iniziative pianificate a valere sulla componente fissa o variabile del trattamento accessorio.

7. In via pregiudiziale, la Sezione ritiene di escludere, al caso in esame, l'applicazione del 1° comma dell'art. 9 del d.l. n. 78/2010, il quale pone uno specifico limite al trattamento economico individuale (ivi compreso il trattamento accessorio), stabilendo che le Amministrazioni pubbliche non possono eccedere, nel triennio 2011/2013, *“il trattamento ordinariamente spettante per l'anno 2010, al netto degli effetti derivanti da eventi straordinari della dinamica retributiva...”*.

Come chiarito dalla citata circolare IGOP n.12 del 15 aprile 2011, nonché dalle Sezioni riunite con deliberazione n. 56/CONTR/11, il “trattamento economico ordinariamente spettante” va inteso “al netto” delle componenti del trattamento accessorio prive di carattere fisso e continuativo e, quindi, non vanno computate in tale aggregato di riferimento le voci retributive costituenti parte variabile dell'accessorio, in quanto elementi retributivi eventuali e mutabili a seconda delle funzioni conseguite in corso d'anno.

Presentano dette caratteristiche di variabilità anche i compensi legati alle economie che annualmente l'ente deve certificare di aver realizzato, a consuntivo, attraverso il raggiungimento degli obiettivi di produttività fissati dai Piani triennali di razionalizzazione della spesa.

8. Con riferimento, invece, agli emolumenti variabili da escludere, in deroga all'art. 9, comma 2-bis, dall'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, la risoluzione al quesito discende dalla natura giuridica del vincolo e dalla destinazione delle risorse.

Sotto il primo profilo, occorre richiamare le conclusioni cui si è giunti sul punto, stando alle quali, se è chiara l'intenzione del legislatore di ridurre la spesa di personale ponendo un freno alle risorse decentrate, altrettanto evidente è il *favor* verso politiche di sviluppo della produttività individuale del personale.

Il vincolo avrebbe, dunque, funzione di “chiusura” del sistema di alimentazione dei fondi integrativi, in quanto diretto a stabilire il limite massimo delle risorse che possano affluire ai fondi unici per un uso indistinto e generalizzato. Il carattere strutturale del limite escluderebbe, inoltre, ogni possibilità di deroga alle risorse che dovessero conseguire per effetto di un mero contenimento dei consumi o di un ridimensionamento dei servizi programmati o esistenti.

La sola deroga compatibile con la natura del divieto sarebbe, invece, quella fondata su economie di bilancio che scaturissero direttamente da una ottimizzazione dei fattori produttivi implicante un più efficiente utilizzo del personale. Trattandosi di ipotesi di ristrutturazione dei servizi o di razionalizzazione dei processi capaci di offrire, da un lato, i medesimi servizi con minor impiego di personale, dall'altro, un più elevato livello di servizi a parità di personale, le eventuali economie sarebbero pur sempre originate (per effetto dell'incremento di produttività) all'interno del costo del lavoro, il che ne giustificerebbe il parziale reimpiego, a scopo compensativo, nell'ambito del trattamento accessorio. La restante quota costituirebbe economia da destinare, in mancanza di espresso riferimento normativo, al miglioramento dei saldi di bilancio.

9. In ordine al profilo della destinazione delle “*eventuali economie aggiuntive effettivamente realizzate rispetto a quelle già previste dalla normativa vigente*” deve essere evidenziato che la norma sopravvenuta, ove avesse voluto garantire un particolare vincolo di destinazione alla metà delle economie ottenute dai Piani triennali di razionalizzazione della spesa, non avrebbe attribuito all'Ente la facoltà di utilizzare dette economie per la contrattazione integrativa, ma ne avrebbe sancito l'obbligatorietà. Sicché, l'esercizio discrezionale di tale facoltà di destinazione delle risorse favorirebbe l'uso strumentale delle suddette economie e l'evidente elusione del vincolo di spesa ove se ne consentisse la deroga per ogni forma di economia comunque conseguita.

Vale aggiungere che l'attribuzione di un potere discrezionale in ordine all'utilizzo annuale delle risorse aggiuntive chiama in causa la stessa erogazione dei premi previsti dall'art. 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. Invero, gli strumenti finalizzati a valorizzare il merito ed i metodi di incentivazione della produttività (bonus annuale delle eccellenze, premio annuale per l'innovazione, progressioni economiche e di carriera, ecc.), consentono di premiare la generalità dei dipendenti dell'ente pubblico, sia pure in base alla valutazione delle *performances* individuali, in contrasto con lo spirito del divieto di cui all'art. 9, comma 2-bis, che ne impone, in tal caso, l'inderogabile applicazione.

10. 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.

L'accertamento delle conseguenti economie finanziarie dovrà essere certificato, dai competenti organi di controllo interno, per ciascuna delle singole voci di spesa previste dai Piani previa verifica del raggiungimento degli obiettivi assegnati ai dipendenti coinvolti e al netto di eventuali oneri indiretti a carico dell'Ente.

P.Q.M.

la Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, pronunciandosi sulla questione di massima richiamata in premessa, posta dalla Sezione regionale di controllo per il

Piemonte con deliberazione n. 313/2012/SRCPIE/QMIG del 10 ottobre 2012, enuncia 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”.

La Sezione regionale di controllo per il Piemonte renderà il parere richiesto tenendo conto del principio di diritto enunciato nel presente atto di orientamento, al quale si conformeranno tutte le Sezioni regionali di controllo ai sensi dell’art. 6, comma 4, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito in legge 7 dicembre 2012, n. 213.

Così deliberato in Roma, nell’adunanza del 13 dicembre 2012.

Il Relatore

F.to Francesco Uccello

Il Presidente

F.to Luigi Giampaolino

Depositata in Segreteria il giorno 21 gennaio 2013

Il Dirigente

F.to Romeo Francesco Recchia